Instituto de Ensino e Pesquisa

Programa Avançado em Gestão Pública (PAGP)

Isabela Souza Julio

A educação como meio de integração da população migrante e refugiada no Brasil: uma análise do programa Portas Abertas: Português para Imigrantes do município de São Paulo

São Paulo, 29 de maio de 2024

Instituto de Ensino e Pesquisa

Programa Avançado em Gestão Pública (PAGP)

Isabela Souza Julio

A educação como meio de integração da população migrante e refugiada no Brasil: uma análise do programa Portas Abertas: Português para Imigrantes do município de São Paulo

Nota Técnica apresentada ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

São Paulo, 29 de maio de 2024

Sumário

1. Apresentação do problema público..... 4
2. Solução proposta: Programa Portas Abertas - Português para Imigrantes.....8
3. Planejamento e Execução Orçamentária do Programa Portas Abertas: Português para Imigrantes..... 15
4. Governança e Implementação.....18
5. Monitoramento e Avaliação..... 23
6. Recomendações..... 26

1. Apresentação do problema público

A integração de pessoas migrantes e refugiadas na sociedade brasileira se apresenta como um problema público complexo e multifacetado, uma vez que, sob a perspectiva do acesso dessa população a políticas e serviços públicos, exige do poder público uma abordagem intersetorial a partir de políticas públicas de diferentes áreas, como cultura, saúde, trabalho e renda, assistência social, educação, entre outras.

Considerando que um dos principais desafios para essa integração ocorrer está na diversidade linguística e nas barreiras decorrentes das dificuldades de comunicação, é importante analisar as políticas públicas educacionais formuladas e implementadas que buscam contribuir para a solução desse problema público por meio do acesso à educação e da aprendizagem da Língua Portuguesa enquanto meio de integração socioeconômico da população migrante na sociedade brasileira.

O acesso à educação pela população migrante no Brasil está garantido pela Constituição Federal de 1988, que reconhece a educação como direito de todos e dever do Estado, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 86.069/1990) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/1996). A legislação brasileira determina que estrangeiros possuem os mesmos direitos de acesso à educação que as crianças e os adolescentes brasileiros, conforme artigos 5º, 6º e 205º da CF, artigos 53º ao 55º do ECA, e artigos 2° e 3° da LDBEN.

O direito à educação para todos e todas no Brasil está assegurado na Constituição de 1988 em seu artigo 6º, capítulo II, que define que a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância são direitos sociais para todos. O artigo 205 da CF dispõe que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ainda, outras leis específicas sobre tema migratório, como a Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017, artigos 3º e 4º) e a Lei dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997, artigos 43º e 44º) também garantem o acesso à educação, e versam sobre como se dará esse acesso, garantindo, por exemplo, que a falta de documentos não pode ser impeditivo para o acesso dessa população à escola.

Mais recentemente, a Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 1 de 13 de novembro de 2020 passou a normatizar o direito de matrículas de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro, desburocratizando o acesso, principalmente no que tange à apresentação e exigência de documentação. Conforme a Organização Internacional para as Migrações (OIM), nenhuma questão formal ou operacional é mais importante do que o direito que todos têm de frequentar a escola.

Conforme Martins (2022), os princípios adotados pela Constituição Federal, da dignidade humana, promoção do bem de todos sem preconceitos, prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, "iluminam a legislação infraconstitucional para que, da forma mais ampla e inclusiva, assegure esse direito aos brasileiros e aos que aqui estão: apátridas, migrantes e refugiados". Assim, tendo em vista tais princípios e diante da organização de competências dos entes da federação, União, estados e municípios, no que tange à educação pública, normas estaduais e municipais também versam sobre o acesso à educação por migrantes.

No estado de São Paulo, a Resolução SE nº 10 de 1995 da Secretaria da Educação dispõe sobre a garantia da matrícula na rede estadual de ensino ao estudante estrangeiro, independente de documentação. Nesse sentido, a documentação como condição obrigatória para efetivação de matrícula de estudante proveniente de outros país se configura como ato de discriminação[1]. O Parecer CEE 633/2008 (Conselho Estadual de Educação) também afirma que "é inadmissível qualquer discriminação a crianças, adolescentes e jovens no que se refere ao seu direito de escolarização".

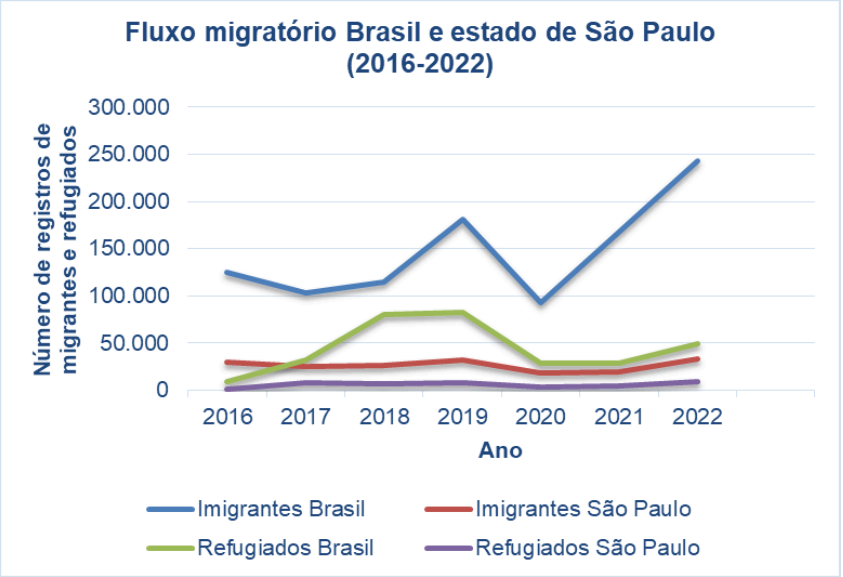
No município de São Paulo, um dos principais destinos dos migrantes que chegam ao Brasil, o acesso à educação pela população migrante está previsto na Política Municipal para População Imigrante (PMPI), prevista na Lei Municipal 16.478 de 8 de julho de 2016 e no Decreto 57.533/2016, que dispõe sobre a implementação transversal das políticas e serviços públicos aos imigrantes. Conforme artigo 7º da Lei 16.478/2016, estão entre as ações prioritárias na implementação dessa política "garantir a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas imigrantes o direito à educação na rede de ensino público municipal, por meio do seu acesso, permanência e terminalidade". Posteriormente, esse problema público também foi contemplado pelo 1º Plano Municipal de Políticas

[1] Para cumprir a resolução, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo providenciou a adaptação de seus sistemas para incluir o cadastro e a matrícula mesmo sem documentação formal (MigraCidades).

para Imigrantes, aprovado pelo Decreto Municipal nº 59.965/2020, documento que orienta as ações e políticas públicas a serem desenvolvidas pelo poder público municipal nos 4 anos subsequentes.

Dados dos últimos anos demonstram uma tendência crescente do fluxo migratório para o Brasil[2]. Conforme o gráfico abaixo, segundo dados dos Relatórios Conjunturais do Portal de Imigração Laboral do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a população de migrantes e de refugiados teve tendência de crescimento entre 2016 e 2022 no Brasil e no estado de São Paulo, com alguns períodos de decréscimo, pressionando a formulação e articulação de diferentes políticas públicas de acolhimento e inclusão nos territórios.

Gráfico 1



Fonte: Portal de Imigração Laboral, MJSP.

Referente à população refugiada, segundo publicação do Comitê Nacional para Refugiados (Conare)[3], Refúgio em Números[4], ao final do ano de 2022 havia

[2] Ressalva para a tendência de queda no período da pandemia de Covid-19.

[3] O Comitê Nacional para Refugiados (Conare) é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

[4] O Refúgio em Números é uma publicação anual do Comitê Nacional para Refugiados (Conare) elaborada pelos pesquisadores do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), na qual é apresentada uma análise da realidade do refúgio no Brasil, no que tange às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e às decisões do Comitê. O estudo é produzido anualmente pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), criado com o intuito de ampliar o conhecimento sobre os fluxos migratórios internacionais no Brasil, mediante estudos teóricos e empíricos, apontando estratégias para a inovação social de políticas públicas dirigidas às migrações internacionais. Para atingir seu objetivo, o OBMigra analisa os três cenários que afetam o

65.840 pessoas refugiadas reconhecidas pelo Brasil, sendo que somente naquele ano, foram registrados 50.355 solicitações de refúgio, uma variação positiva de cerca de 73% com relação a 2021. Quanto à origem, essas pessoas são provenientes de 139 países diferentes e sua maioria, 67%, são de origem venezuelana. No ano de 2022, cerca de 47% das pessoas reconhecidas como refugiadas eram crianças, adolescentes e jovens com até 24 anos de idade, dados que demonstram a relevância das políticas educacionais como medidas de acolhimento e inclusão.

Segundo dados atuais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), existem 82,4 milhões de refugiados no mundo e cerca de metade são crianças. Dessas, apenas 77% acessam o sistema primário de educação (Fundamental I), número que cai para 34% no ensino secundário (Fundamental II e Médio). Por fim, no primeiro quadrimestre de 2023, foi registrado aumento de cerca de 20% do número de solicitações de refúgio com relação ao último quadrimestre de 2022, o maior percentual desde o início da pandemia da Covid-19 e representado, em sua maioria, por venezuelanos.

Com relação ao município de São Paulo, registra-se que, em janeiro de 2024, esse foi o segundo município com maior número de registros de migrantes do Brasil, ficando atrás apenas de Boa Vista (RR), que recebe intenso fluxo de venezuelanos (OBMigra, 2024). Segundo dados de maio de 2024 do Observatório das Migrações em São Paulo, já foram registrados 2.866 imigrantes internacionais com Registro Nacional Migratório (RNM) em 2024 no município de São Paulo, atrás dos 3.286 registros do Boa Vista, sendo 790 daqueles entre 25 e 40 anos e 676 entre 15 e 25 anos de idade, ou seja, cerca de 50% entre 15 e 40 anos.

De maneira geral, o acesso à políticas públicas no Brasil enfrenta uma série de obstáculos e o sistema educacional, em especial, ainda se depara com barreiras significativas para garantir que todos, independentemente de sua origem, tenham acesso à educação. Assim, diante desse problema público, identificado por meio de dados do fluxo migratório para o Brasil nos últimos anos, para o estado de São Paulo e para o município de São Paulo e dos seus reflexos para a formulação de políticas públicas, será analisada a implementação de uma política pública que

---

Brasil na atualidade: a imigração internacional, a emigração brasileira para outros países e os projetos migratórios de retorno dos emigrantes brasileiros.

busca abordar, da perspectiva educacional, integrada a outras políticas públicas, considerando a transversalidade do problema público apresentado, o acesso à educação e a aprendizagem da língua portuguesa enquanto meio de integração pela população migrante e refugiada[5] no Brasil.

2. Solução proposta: Programa Portas Abertas - Português para Imigrantes

A partir do aumento dos fluxos migratórios nos últimos anos, evidencia-se a importância de ações que estão sendo estruturadas e implementadas pelos governos municipais, estaduais e o governo federal em parcerias com organizações não governamentais e organizações internacionais, a fim de que a inclusão da população migrante ocorra de maneira integral nos diferentes territórios.

Considerando o caráter multifacetado e complexo da integração socioeconômica dessa população, tendo em vista seus reflexos culturais, educacionais, empregatícios, entre outros, não apenas para essa população, mas para a integralidade da população que habita os territórios, a Plataforma MigraCidades[6] estabelece 10 dimensões de governança migratória a serem consideradas pelos governos locais: estrutura institucional de governança e estratégia local, capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes, participação social e cultural dos migrantes, transparência e acesso à informação para migrantes, parcerias institucionais, acesso à saúde, acesso e integração à educação - sendo um dos elementos de avaliação a oferta de cursos de português, acesso à assistência social, acesso ao mercado de trabalho e acesso à justiça e a serviços de proteção.

---

[5] Conforme a Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é importante diferenciar os conceitos de migrantes e refugiados. O termo migrante refere-se às pessoas que escolhem se deslocar de um local para outro, principalmente, buscando por melhores condições de vida, oportunidades de trabalho ou educação, motivações familiares ou outras. Refugiados, por sua vez, são pessoas forçadas ao deslocamento por motivos como conflitos armados ou perseguições, não sendo possível retornar aos seus territórios, sendo reconhecidas internacionalmente como refugiados, com acesso à assistência dos Estados, de agências internacionais como ACNUR e de outras organizações. Recentemente, em decorrência das mudanças climáticas, tem-se usado o termo de refugiados climáticos para as pessoas que são forçadas a deixar seus locais de moradia por motivos climáticos. Tais definições e distinções são importantes, uma vez que os Estados tratam migrantes e refugiados de acordo com sua própria legislação e normas, definidas tanto em legislações nacionais quanto no direito internacional.

[6] A Plataforma Migracidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil" é uma plataforma que tem como objetivo contribuir para a construção e gestão de políticas migratórias em governos locais e é fruto de parceria entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e apoio financeiro do Fudo da OIM para o Desenvolvimento.

No âmbito das políticas públicas educacionais, a representação do ACNUR no Brasil mapeou cerca de 70 boas práticas de acolhida escolar em todo o país[7], dentre as quais consta o programa Portas Abertas: Português para Imigrantes, sendo essa uma das únicas políticas públicas educacionais estruturadas e implementadas em escala para esse público. Nesse sentido, cumpre destacar, primeiramente, a insuficiência de políticas públicas voltadas para a garantia do acesso à educação para crianças e jovens migrantes e refugiados em idade escolar no Brasil, mesmo o país sendo reconhecido internacionalmente pelas políticas de acolhimento e solidariedade na questão migratória.

De forma complementar às informações sobre fluxos migratórios supracitadas, no que tange a dimensão local do problema público analisado, destaca-se o número de matrículas na rede municipal de ensino de estudantes de outras nacionalidades e a tendência crescente de 2016 até junho de 2023*, embora representativa de apenas de 1% das matrículas da rede, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2

Fonte: Dados Abertos - Educandos estrangeiros por nacionalidade - Prefeitura de São Paulo

Considerando os dados de junho de 2023, dos 10.951 estudantes de outras nacionalidades, foram identificadas 102 nacionalidades diferentes, sendo mais de 50% de origem boliviana, seguido por venezuelanos e haitianos.

[7] O mapa interativo de boas práticas que promovem iniciativas de integração e inclusão de crianças e jovens refugiados no âmbito escolar e educacional está disponível em: https://www.educacaopararefugiados.com.br/boas-praticas (ACNUR).

Assim, é diante desse contexto nacional, regional e local que tem início o programa Portas Abertas: Português para Imigrantes, uma política pública pioneira no país, cuja formulação ocorreu entre os meses de janeiro e julho de 2017, tendo sido instituído por meio de parceria entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e a Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Paulo, pela da Portaria Intersecretarial SMDHC/SME nº 002 de 19 de agosto de 2017. O Programa é resultado de um processo de aperfeiçoamento das ações promovidas pela SMDHC na temática migratória, e foi construído a partir das demandas históricas das populações imigrantes do município de São Paulo, as quais foram apresentadas e sistematizadas na 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, realizada em 29 de novembro de 2013. Dentre as propostas finais dessa conferência estão contempladas propostas relacionadas ao acesso à educação, o reconhecimento de diplomas, o ensino da língua portuguesa e a capacitação.

> "Garantir o curso de português para estrangeiros de forma ampla, envolvendo toda a rede pública de educação de forma capital. Além disso, garantir curso de formação/capacitação em idiomas estrangeiros para servidores públicos, capacitando-os para o atendimento a imigrantes" (1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA IMIGRANTES, 2013).

> "Para fortalecer a discussão de migração e diferentes culturas na escola, é importante disponibilizar aulas extras de Português, facilitando a adaptação das crianças à nova língua e cultura. A questão do idioma é uma das principais barreiras à integração de imigrantes em uma sociedade. Assim, se o objetivo do poder público é fomentar um espaço de reconhecimento dos e das imigrantes na sociedade, esse problema precisa ser abordado, incluindo as pessoas adultas. Mulheres e homens adultos costumam apresentar grandes dificuldades para aprender o idioma local, o que acaba gerando entraves não só ao seu contato com pessoas de fora da comunidade imigrante, mas até a seu acesso a direitos básicos, como saúde, educação e segurança (1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA IMIGRANTES, 2013).

Além das secretarias municipais, o Programa também tem como referência orientações de consultorias realizadas com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio das quais foram identificadas as principais dificuldades de empregabilidade para população migrante, sendo uma das principais barreiras o

ensino de língua portuguesa. Ainda, conforme documentos normativos supracitados, o Programa está em consonância com as diretrizes e paradigmas da Política Municipal para População Imigrante (PMPI), prevista na Lei Municipal 16.478/2016 e Decreto 57.533/2016, e do 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes, aprovado pelo Decreto Municipal nº 59.965/2020.

O Programa Portas Abertas tem como princípios a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência de direitos da população imigrante, a garantia do acesso a direitos sociais e aos serviços público, a igualdade de direitos e oportunidades, observadas as especificidades dos imigrantes, o combate à xenofobia, racismo e toda forma de disrminição, e o fomento ao convívio nas comunidades escolares.

Seu objetivo geral é oferecer suporte linguístico e cultural por meio de metodologia de ensino de português para alunos imigrantes, suas famílias e comunidades, de forma contínua, capilarizada e gratuita na rede municipal de ensino, como ferramenta de acolhimento, língua de acolhimento, e garantia de direitos para a população imigrante.

Dessa forma, o programa busca garantir os direitos para a população migrante do município de São Paulo, assegurando seu acesso, permanência e aprendizagem na escola, independentemente de documentação, situação migratória ou nacionalidade, além de propiciar sua inserção no mercado formal de trabalho e promover sua regularização migratória. A SME não solicita dados sensíveis, tais como o tempo de residência no Brasil ou o motivo da migração/refúgio, a fim de evitar constrangimento e garantir o acolhimento, a segurança e a confiança das populações imigrantes.

Nesse sentido, é importante destacar que o acesso à educação não se resume à matrícula e à documentação. A política pública também deve contemplar as etapas de acolhimento para permanência, adaptação linguística e cultural, além da conclusão do ciclo de estudos. Segundo relatório da OIM, ao terminar seu ciclo de estudos, os estudantes imigrantes, independentemente de sua situação documental, têm direito à expedição de certificados escolares. No município de São Paulo, uma portaria da Secretaria Municipal de Educação é publicada com os nomes dos alunos concluintes e pode ser utilizada como comprovação da conclusão dos estudos.

É importante destacar que a Portaria Intersecretarial SMDHC/SME nº 002 de 19 de agosto de 2017 estabelece enquanto imigrante

> "toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual de residência para outro país, compreendendo os imigrantes laborais, as pessoas em situação de refúgio, os portadores de visto humanitário, os estudantes, os apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória ou documental".

Assim, os beneficiários diretos do programa são imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio, estudantes imigrantes, portadores de visto humanitário, e suas famílias, em especial aqueles em situação migratória irregular por documentação, ou que vivem em vulnerabilidade socioeconômica.

A realização do programa acontece nas estruturas das Unidades Educacionais e com professores da rede municipal de ensino, os quais podem ser indicados pelas Equipes Gestoras, sendo preferencialmente professores de Ensino Fundamental II e Médio de Português, os quais são capacitados para, posteriormente, poderem fornecer os cursos de língua portuguesa.

Visto que a implementação do Programa nas escolas visa fornecer o curso de Português, mas também garantir o acolhimento integral desses imigrantes à comunidade escolar, além dos professores (as) responsáveis por ministrar as aulas de Português, a equipe diretiva e demais funcionários das escolas participantes do programa também passam por um processo de orientação no que tange aos aspectos pedagógicos e administrativos das escolas com relação a essa população. Nesse sentido, a SME oferece formações aos servidores – sobretudo ao seu corpo docente – voltadas ao acolhimento dos povos migrantes e ao fortalecimento de práticas pedagógicas inclusivas e interculturais. A carga-horária é de 20 horas, desenvolvida em quatro dias. Nesta perspectiva, há intensa oferta formativa relacionada à temática étnico-racial e migrante, cujas propostas são oferecidas por diferentes setores da Secretaria Municipal de Educação (SME) e em diversos formatos. Por meio do portal "Acervo Digital da Secretaria Municipal de Educação", é possível acessar as diferentes propostas formativas, as quais podem ser selecionadas por ano, tipo de formação, público-alvo ou por palavras-chave.

No que se refere às inscrições, estas ocorrem nas próprias unidades educacionais, de acordo com número de vagas, independentemente da situação imigratória e documental. As inscrições no Portas Abertas são abertas

semestralmente e podem ser realizadas pelo imigrante de qualquer nacionalidade, independente de sua condição migratória e documental e com qualquer documento de identificação[8]. O interessado deve comparecer diretamente na escola mais próxima à sua residência, a qual tenha aderido ao programa. No ato da inscrição, é fornecido ao aluno uma ficha de inscrição, documento em português e traduzido para o espanhol, inglês e francês, elaborado pela SMDHC para proporcionar aos alunos a compreensão sobre os dados solicitados, fornecer apoio técnico às equipes escolares e produzir dados sobre o perfil dos imigrantes inscritos. Para ingresso no curso, o estudante passa por uma avaliação diagnóstica do seu domínio da língua portuguesa. Uma vez que o programa beneficia imigrantes de todas as idades, seu modelo de implementação não condiciona a participação nas aulas à matrícula no ensino regular da rede pública. Ao final do curso, uma certificação conjunta da SMDHC, SME e parceiros é concedida aos participantes que possuírem frequência mínima de 75% do total de encontros. O programa tem uma página no site da SME direcionada a dúvidas e perguntas sobre seu funcionamento[9].

Assim, a implementação do programa por uma unidade educacional, conforme a portaria supracitada, segue três etapas principais: (i) mapeamento territorial para identificação de concentração de população imigrante, seguido de proposta da SME às Unidades Educacionais da rede municipal para adesão ao programa e inclusão em seus Projetos Político-Pedagógico (PPP); (ii) formalização por cada unidade educacional e inclusão ao PPP, com justificativa, objetivos, metodologia, carga horária de turma, cronograma, recursos, previsão trimestral de gastos, formas de avaliação, referências bibliográficas, aprovação do Conselho Escolar, parecer da equipe Técnica, manifestação do Supervisor Escolar e homologação do Diretor Regional; e (iii) execução do programa por meio de aulas de língua portuguesa para a população imigrante em três níveis: níveis básico,

---

[8] Dentre os documentos de identificação aceitos estão: (i) documentos emitidos no país de origem como passaporte, carteira de identidade ou de qualquer outra espécie; (ii) outros documentos, como Protocolo de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado / Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM); Protocolo de emissão de CRNM; RNM (Registro Nacional de Migratório) ou antigo RNE (Registro Nacional de Estrangeiro); CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social); CPF (Cadastro de Pessoa Física). Junto ao documento de identificação, deverá se apresentar um comprovante de residência ou, caso não o tenha, preencher uma declaração de residência no momento da inscrição. Esta declaração estará disponibilizada em todas as escolas e se encontra traduzida em espanhol, inglês e francês.

[9] Página disponível em:
https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/12/Pol%C3%ADticas-publicas-com-base-em-evid%C3%AAncia_-por-que-e-para-que.pdf

intermediário e avançado, por meio de aulas expositivas e interativas que enfatizam o uso funcional do português em situações cotidianas.

A portaria prevê a oferta do curso especializado de português para imigrantes, a partir de uma perspectiva intercultural e é oferecido em três níveis: básico, intermediário e avançado, com carga-horária correspondente a 90 horas-aula para cada nível por semestre letivo, sendo 2 encontros semanais com 3 horas-aula de duração. O material utilizado, a coleção “Português para Imigrantes” é disponibilizado para estudantes e educadores, e é composto pelos três volumes que contemplam atividades para o ensino da Língua Português para imigrantes, além atividades com temas relacionados ao combate ao racismo, machismo e respeito à diversidade de gênero. Na sua última versão de 2021, o nível básico conta com um material de 143 páginas, dividido em 8 unidades, o nível intermediário, 184 páginas, 6 unidades e o nível avançado, 222 páginas e dez módulos, abordando temas como Migração e Fluxos Migratórios, Refúgio e Cidadania, Direitos Humanos, Língua de Acolhimento e Língua Portuguesa.

Por fim, com base na solução apresentada para o presente problema público, a fim de qualificar análise sistêmica sobre a política pública implementada, apresenta-se abaixo o quadro elaborado para a Teoria da Mudança do Programa Portas Abertas:

Fluxograma 1 - Teoria da Mudança

Fonte: SME e SMDHC. Elaboração Própria.

3. Planejamento e Execução Orçamentária do Programa Portas Abertas: Português para Imigrantes

O Programa Portas Abertas: Português para Imigrantes foi o primeiro curso dessa natureza no Brasil, oferecido dentro da rede municipal de ensino e executado com orçamento público.

No que tange aos instrumentos de planejamento e orçamento, o programa está previsto no Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, aprovado pela Lei nº 17.729 de 28 de dezembro de 2021 e está alinhado ao Programa de Metas 2021-2024. No PPA do quadriênio 2022-2025, o programa está incluído no Eixo Programático SP Justa e Inclusiva, no Programa 3018, Promoção da Cidadania, Inclusão Digital e Valorização da Diversidade. Considerando que o programa foi instituído em 2017, sublinha-se que o programa 3018 estava previsto no PPA 2018-2021 e sofreu revisão no instrumento vigente, especificamente no que tange à inserção da temática da inclusão digital. O programa 3018 está vinculado à Agenda 2030 nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 5 (Igualdade de Gênero), 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura) e tem como objetivos gerais “assegurar o acesso à internet como direito fundamental, promover a inclusão digital e a expansão da economia criativa na cidade; ampliar o respeito à diversidade e fomentar a igualdade de oportunidades (PPA 2022-2025)”.

No que tange à vinculação ao Programa de Metas 2021-2024, segundo Anexo IV, Vinculação de objetivos e metas do quadriênio 2022-2025 com o Programa de Metas 2021-2021 e com a Agenda Municipal 2030, o programa 3018 está vinculado a 4 metas específicas, estando o Portas Abertas relacionado à meta 10.7 - Apoiar a população imigrante visando a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio de políticas de migração planejadas e bem geridas.

No Anexo II do PPA 2022-2025, Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o quadriênio 2022-2025, o Portas Abertas consta relacionado na ação 4324 - Políticas, Programas e Ações para Imigrantes e Promoção ao Trabalho Decente, conforme quadro abaixo que demonstra a previsão orçamentária anual do programa:

Tabela 1 - Previsão Orçamentária Ação 4324 - PPA 2022-2025

4324- Políticas, Programas e Ações para Imigrante e Promoção ao Trabalho Decente				2022		2023		2024		2025	
Detalhamento da Ação	**Produto**	**Unidade de Medida**	**Prefeitura Regional**	**Quant.**	**Valor**	**Quant.**	**Valor**	**Quant.**	**Valor**	**Quant.**	**Valor**
Despesa Não Regionalizável	Número de imigrantes formados pelo programa **Portas Abertas: Português para Imigrantes**	unidades	Supra Subprefeitura	1,00	734.000	1,00	638.950	1,00	645.398	1,00	684.357
Total da Ação					734.000		638.950		645.398		684.357

Fonte: PPA 2022-2025 São Paulo - Anexo II Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública.

O orçamento do programa está vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e às fontes de recursos tesouro municipal (00) e transferências federais (02). Com relação à execução da despesa orçamentária, o programa teve o seguinte desempenho nos dois primeiros anos do quadriênio, 2022 e 2023, sendo possível observar um descompasso entre planejamento e execução orçamentária, principalmente observando que, no geral, o orçamento previsto não está sendo suficiente, havendo necessidade de suplementação anual para a execução do programa e, por outro lado, uma diminuição gradual do orçamento aprovado anualmente pelas Lei Orçamentárias Anuais (LOAs), tanto no comparativo com ano anterior, quanto com o previsto no PPA.

Tabela 2 - Execução Orçamentária Programa 3018 Ação 4324 (2022 e 2023)

Categorias orçamentárias - Programa, Ação	Ano	Valor Aprovado LOA (1) - R$	Valor Liquidado (2) - R$	% Execução da despesa orçamentária (½)
3018 - 4324	2022	734.000,00	1.063.300,00	69%
	2023	611.000,00	921.500,00	66%

Fonte: PPA 2022-2025 Município de São Paulo

Tabela 3 - Orçamento Aprovado - Lei Orçamentária Anual (2022 a 2024)

Programa 3018 - Ação 4324	
Total PPA (2022-2025)	**R$ 2.702.705,00**
Total do programa LOA 2022	R$ 734.000,00
Total do programa LOA 2023	R$ 611.000,00
Total do programa LOA 2024	R$ 100.000,00
Total LOAs 2022-2024	**R$ 1.445.000,00**

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2022, 2023, 2024. Município de São Paulo

Por fim, uma vez que o programa é operacionalizado pela rede municipal de ensino, no que tange ao orçamento, o programa também está vinculado à SME, considerando a remuneração de professores da rede municipal de ensino, conforme detalhado no quadro abaixo para a ação 2857 - Remuneração dos Profissionais do Magistério - Ensino Fundamental, vinculado às fontes 0 e 4, Tesouro Municipal e Fundo Constitucional da Educação, respectivamente.

Tabela 4 - Execução Orçamentária Programa 3010 Ação 2857 (2022 a 2024)

Categorias orçamentárias - Programa, Ação	Ano	Valor Aprovado LOA (R$)	Valor Liquidado (R$)
3010 - 2857	2022	2.879.394.707,00	2.963.686.387,45
	2023	3.570.649,907,00	3.699.432.353,57
	2024	4.406.099.465,00	-
	2025	-	-

Fonte: PPA 2022-2025 Município de São Paulo

Conforme informado pela SME por meio de solicitação realizada pela Lei de Acesso à Informação, referente à remuneração de professores que participam do Programa, essa ocorre a título de Jornada Especial de Horas - Trabalho Excedente (TEX), nos termos da Lei Municipal nº 14.660/07, Decreto nº 49.589/2008 e Portaria nº 645, de 24/-1/2008.

Dessa forma, a partir de dados orçamentários e dados sobre a população beneficiada pelo programa, é possível concluir, preliminarmente, que o orçamento destinado ao programa não é suficiente para atender a população imigrante que poderia ser contemplada pelo ensino da língua portuguesa na rede municipal de ensino. Não apenas o orçamento está sendo suplementado ano após ano, como também, mesmo com a suplementação, o Programa atendeu até hoje menos de 50% do potencial de beneficiários, considerando o número de matrículas de estudantes de outras nacionalidades da rede municipal de ensino em 2023, 10.951, e o número de pessoas atendidas pelo Programa até hoje, 4.542 imigrantes. Cumpre destacar que essa avaliação considera unicamente o número de matrículas na RME, excetuando-se ainda números sobre a população imigrante que não está em idade escolar e não está matriculada na RME. Assim, o programa atende, possivelmente, ainda menos que 50% do potencial de beneficiados.

Analisando o modelo de implementação do Programa e suas limitações, uma das hipóteses é de que o número de 4.542 pessoas imigrantes atendidas ao longo de 7 anos não seja maior devido às limitações da rede municipal de ensino, tais como infraestrutura escolar, rede de busca ativa, remuneração de professores, esses relacionados ao orçamento da educação municipal. Ainda, corrobora com essa hipótese o argumento inicial de que o curso surgiu como uma resposta à demanda histórica e a oferta insuficiente desse tipo de curso para a população migrante do município, sendo importante considerar sua expansão nos próximos anos.

Dessa maneira, o Programa Portas Abertas: Português para Imigrantes da prefeitura de São Paulo busca, por meio do seu modelo de mudança e solução desenhada, executar transversalmente uma política pública educacional e migratória que, por meio da rede de ensino municipal e de outros equipamentos públicos, contribui para a inclusão e integração socioeconômica de migrantes e refugiados no município de São Paulo.

4. Governança e Implementação

O desenho e a implementação de políticas públicas transversais, como o Programa Portas Abertas: Português para Imigrantes, exige a pactuação e a definição de uma governança que contemple a complexidade da sua execução.

Assim, sendo uma política pública transversal entre as áreas de educação, direitos humanos, trabalho e renda, dentre outras, o Programa Portas Abertas, no âmbito da Política Municipal para Refugiados e Imigrantes (PMPI) tem sua coordenação e implementação compartilhada entre duas secretarias municipais, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e a Secretaria Municipal de Educação (SME).

Conforme a Portaria SMDHC/SME 002/2017 que instituiu o programa, cabe à SMDHC, por meio da sua Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMigTD), fornecer informações e subsídios técnicos para o planejamento do projeto e sua distribuição territorial, além de fornecer o material didático[10] distribuído aos inscritos e aos profissionais atuantes do projeto. Assim, por parte da SMDHC, com o objetivo de assegurar atendimento qualificado à população imigrante, no âmbito dos serviços públicos municipais, a CPMigTD realiza uma série de formações com servidores públicos, equipes técnicas e comunidades migrantes. Sob os pilares estabelecidos pela Lei Municipal 16.478/2016, as formações devem contemplar em seus conteúdos (i) sensibilização para a realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos e dos imigrantes, assim como a legislação concernente; e ii) interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante. Além disso, à SMDHC também cabe, por meio do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI Oriana Jara[11], orientar e fornecer informações gerais sobre a garantia de direitos e acesso a serviços de imigrantes para profissionais que trabalham com esse público e para estudantes do curso.

À SME, por meio Divisão de Educação de Jovens e Adultos (DIEJA) e do Núcleo de Educação Étnico-Racial (NTC/NEER) da Coordenadoria Pedagógica[12],

---

[10] Os materiais são elaborados por meio de Acordos de Cooperação da SMDHC com a USP e a UNIFESP. A ementa do curso possui 116 páginas e a sua estrutura se divide da seguinte forma: Mapa do mundo, Mapa do Brasil, Introdução, Cheguei!, Quem sou eu?, É hora de trabalhar!, E agora, como eu chego? Quantas compras!, Meu corpo, minha lei!, família ê, família ah, família!, Um pouco de geografia e história desse lugar e anexos. O material didático é apresentado em 3 versões, para os 3 níveis, básico, intermediário e avançado e encontra-se em sua 2ª edição, elaborado por meio de consultoria técnica de conteúdo didática da SME e apoio técnico gráfico da UNESCO.

[11] O CRAI é um equipamento público da SMDHC, localizado no centro do município de São Paulo, no qual é ofertado apoio especializado e multilíngue para imigrantes, com foco na orientação sobre regularização migratória e acesso aos serviços públicos. Segundo a SMDHC, conforme dados de 2021, foram realizadas 70 formações e capacitações pela CPMigTD e pelo CRAI que contaram com 1.648 participantes. Em 2022, foram 37 formações e 1.324 participantes. Já em 2023, foram realizadas 97 atividades com a participação de 3.200 pessoas.

[12] O Núcleo de Educação para as Relações Étnico-Raciais (NEER) tem como o objetivo fomentar e promover práticas antirracistas, inclusivas e acolhedoras no âmbito de toda a comunidade escolar,

juntamente das suas Diretorias Regionais de Educação (DREs), cabe propor às unidades educacionais a adesão ao projeto, assegurar a remuneração dos professores, analisar e aprovar material pedagógico, além de orientar as unidades educacionais sobre procedimentos administrativos e pedagógicos para participação no programa.

Ainda, a ambas secretarias e seus parceiros, cabe ofertar a formação inicial e continuada dos profissionais da rede municipal interessados em atuar no projeto, divulgá-lo e acompanhá-lo continuamente quantitativa e qualitativamente.

As escolas da RME fazem parte dessa rede de governança do Programa, na medida em que fornecem espaço físico, além de outros recursos para a implementação do Programa. Nesse sentido, com relação a atuação dos sujeitos da política, os burocratas de rua e os beneficiários, os professores (as) que ministram as aulas de potuguês, além da remuneração e qualificação técnica, questões subjetivas para sua formação como as trocas culturais também se configuram como incentivos para participarem do programa. Quanto aos beneficiários, a população-alvo, os estudantes imigrantes, para conclusão do curso, é necessária uma frequência mínima de 75% para ter emitida comprovação da conclusão dos estudos.

Além das secretarias municipais, o executivo municipal também atua em parceria com atores engajados como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que contribuiu para a publicação do "Currículo da cidade: povos migrantes"[13], documento que aborda conteúdos como o acolhimento de migrantes internacionais nas unidades educacionais da RME de São

---

por meio das suas três áreas de trabalho: i) História e Cultura Afro-Brasileira e Africana; ii) História e Cultura Indígena e Educação Escolar Indígena; e (iii) Educação para Imigrantes e Educação Escolar para Populações em Situação de Itinerância. Assim, uma das suas atribuições é estruturar formações e elaborar materiais curriculares que contribuam para práticas inclusivas, antirracistas e equitativas para o trabalho dos profissionais da Rede Municipal de Ensino. Assim, por meio de atividades como seminário e congressos, o núcleo trabalha para a promoção da Igualdade Racial, inclusão e valorização da diversidade dos Povos Indígenas e Migrantes, garantindo a esse último grupo acesso a direitos sociais e serviços públicos, sobretudo na área da educação (SME, 2024).

[13] O "Currículo da Cidade: Povos Migrantes: orientações pedagógicas" é um documento elaborado em consonância com a Lei Municipal nº 16.478/2016, no qual há orientações para o processo de matrícula e acolhimento de estudantes migrantes em toda a RME, inclusive na educação infantil. Além disso, o material está em conformidade com a Resolução do CME n° 03/2019 quanto aos procedimentos para atendimento do estudante imigrante. Além desses, outras publicações da Secretaria Municipal de Educação relacionadas às questões étnicoraciais são: "Currículo da Cidade: Educação Antirracista: orientações pedagógicas: povos afro-brasileiros", "Currículo da Cidade: Povos Indígenas: orientações pedagógicas" e a Revista Ocupação Maí", com artigos e relatos de práticas dos professores da Rede Municipal de Ensino.

Paulo, e para os materiais em português utilizados atualmente para os níveis básico, intermediário e avançado do curso. Ainda, por meio de acordo de cooperação técnica, o programa também teve como parceiros externos o Centro de Línguas do Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) para elaboração do material do curso, o qual passa por atualizações periódicas e validação pela equipe da SME, e do próprio CRAI.

Quanto à sua implementação, o Portas Abertas se configura como uma política permanente, de acolhimento linguístico, ofertado inteiramente pela Rede Municipal de Ensino (RME). O curso é oferecido de maneira regular, gratuita e capilarizada em escolas municipais de diferentes regiões da cidade e utiliza material didático próprio, nos níveis básico, intermediário e avançado. O conteúdo é ministrado por professores da própria RME, que recebem capacitação sobre a temática migratória e matérias correlatas.

Tratando-se de uma população que carece de informações para o acessos aos serviços públicos, a divulgação do programa também é uma etapa essencial para a implementação. Assim, a divulgação é feita por meios físicos e virtuais e os materiais de divulgação são distribuídos em locais de relevância para imigrantes ou frequentados pelas diversas comunidades de imigrantes, como no entorno das escolas que sediam o curso e nos principais terminais de ônibus da cidade. Virtualmente, são utilizados canais como as redes sociais, *mailings* e sites oficiais da SMDHC, SME e da Prefeitura, além de jornais e mídias em geral. Além da divulgação pela prefeitura, o Programa também é comunicado por organizações locais e internacionais que atuam no território, organismos consulares, secretarias municipais, escolas, dentre outros equipamentos públicos municipais.

De forma complementar, a SME segundo informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação, possui diferentes projetos e programas para a promoção da inclusão de crianças imigrantes na RME. Nas escolas da rede municipal são disponibilizadas fichas de matrícula traduzidas nos idiomas inglês, espanhol e francês, fichas de comunicação para interação com os estudantes imigrantes e seus familiares e placas indicativas traduzidas no idioma dos estudantes imigrantes afixadas nos espaços escolares. Ademais, a SME junto às Diretorias Regionais de Ensino (DREs) e Unidades Escolares (UEs) realizam eventos sobre as questões étnico-raciais ao longo do ano letivo em um calendário

que prevê atividades no Junho migrante, no Agosto indígena e no Novembro negro. Além disso, anualmente, a SME amplia o acervo das Salas de Leitura e o acervo pessoal dos estudantes, através do “Programa Minha Biblioteca”.

Dessa forma, observa-se que uma das estratégias de implementação do programa reside na utilização da RME para contemplar a população imigrante e acolher e integrar de forma ampla não apenas alunos imigrantes em idade escolar, mas também suas famílias e comunidades escolares a fim de fornecer ferramentas, como o aprendizado da língua português e subsídios para sua inclusão social.

Assim, conforme portaria e as atividades descritas para a implementação do Programa, é possível visualizar abaixo a Matriz de Responsabilidades do Programa Portas Abertas, construída por meio da metodologia RACI[14], instrumento importante para transparência sobre as responsabilidades, os papéis e ações de cada ator envolvido no programa, evitando falhas ou sobreposições de tarefas:

Tabela 5 - Matriz de Responsabilidades - RACI

Matriz de Responsabilidade - RACI

Atividade	SME	SMDHC	Universidades	Organismos Internacionais
Mapear territorialmente a demanda pelo curso de língua portuguesa	C	R		C
Adesão de escolas da RME ao programa	R	C		
Indicação de professores	R	I		
Formar e orientar professores equipe escolar da RME para acolhimento de imigrantes	R	R	C	C
Receber inscrições e acolher estudantes imigrantes	R	R	C	C
Fornecer material didático	A		R	R

[14] Conforme o E-Book 14 da Secretaria Executiva de Integridade e Governança de Santa Catarina, dentre os principais benefícios gerados pela aplicação da Matriz de Responsabilidade, estão: 1) Mitigação de conflitos relacionados às tarefas e responsabilidades dos respectivos setores ou agentes públicos; 2) Fomento à transparência na identificação de quem ou qual setor faz o que é autorizado por quem no órgão; 3) Delimitação do espaço de envolvimento de todos os agentes e setores do órgão; 4) Dinamicidade dos processos de comunicação e de consulta entre os agentes, setores e suas responsabilidades e tarefas; e 5) Identificação dos responsáveis (agentes públicos ou setores) pelas tarefas e pelos resultados de suas atividades desempenhadas.

Implementar o curso e aulas nas escolas	R		C
Garantir recursos orçamentários e financeiros para remuneração de professores	R	I	

Legenda
Responsável (R): que executa as tarefas;
Aprovador (A): que autoriza a execução das tarefas e a entrega de seus resultados;
Consultado (C): aquele que participa eventualmente das decisões ou de atividades executadas;
Informado (I): aquele que deverá ser informado das tarefas concluídas.

Fonte: Metodologia RACI. Secretaria Executiva de Integridade e Governança de Santa Catarina. Elaboração própria.

Dessa forma, a partir dessa estrutura de governança, a implementação do programa, conforme UNESCO (2019), reforça a inclusão dos migrantes, uma vez que o bom domínio do idioma facilita e possibilita a integração e a socialização dessa população, por meio de uma política pública sustentável de garantia de uma educação de qualidade, acessível e inclusiva.

5. Monitoramento e Avaliação

Considerando o modelo de governança e as estratégias de implementação do programa, quanto ao seu monitoramento e avaliação, cumpre destacar primeiramente que, entre os princípios transversais da PMPI constam o monitoramento, coleta de dados e avaliação e que a Portaria SMDHC/SME 002/2017, que instaurou o programa, estabelece como competências da SMDHC e da SME, nos seus artigos 14 e 15:

> "Art. 14 - Competirá conjuntamente à SMDHC e à SME:
> III - formular os instrumentais para a inscrição e a coleta dos dados dos participantes do Projeto, a fim de realizar o seu acompanhamento contínuo em termos quantitativos e qualitativos.
>
> Art. 15 - Competirá às Diretorias Regionais de Educação – DREs da SME:
> I - supervisionar o cumprimento das diretrizes desta Portaria pelas Unidades Educacionais;
>
> Art. 16 - Compete às Unidades Educacionais da SME:

> III - acompanhar e registrar a frequência dos profissionais participantes do Projeto, encaminhando sua Folha de Frequência Individual para sua unidade de lotação, caso não sejam da própria Unidade;
> VI - fornecer os dados necessários ao acompanhamento quantitativo e qualitativo do Projeto para a SME e a SMDHC."

Assim, observa-se que, quanto ao monitoramento do programa, existem instrumentos previstos da sua portaria de instauração para a coleta de dados dos estudantes e dos professores que participam do programa, como o EOL, sistema de registro dos alunos da Rede Municipal de Ensino, e para o acompanhamento qualitativo e avaliação, realizados por meio de relatórios técnicos anuais. Dessa forma, observa-se que tais instrumentos de monitoramento estão alinhados ao modelo de mudança proposto no que se refere aos estudantes e professores. No entanto, apesar de existirem registros gerais sobre a distribuição territorial e a ocupação formal em termos de postos de trabalho para a população imigrante, ressalta-se que o Programa não prevê instrumentos para esse monitoramento territorial da população migrante no município, tampouco da efetividade do programa em contribuir para que os imigrantes possam se colocar no mercado de trabalho, por exemplo, o qual poderia fornecer subsídios para análise quanto à eficácia do programa.

Dessa forma, diante desse modelo de implementação e monitoramento, o programa tem apresentado números relevantes ao longo dos anos, com crescimento gradual do número de unidades educacionais, de estudantes imigrantes e de professores participantes do programa. Segundo dados de 2024, o programa está disponível em 16 escolas da rede[15], e desde 2017 já beneficiou 4.542 imigrantes por meio da formação de 426 professores. Abaixo é possível visualizar a evolução dos números do programa anualmente (conforme dados disponíveis):

Tabela 6 - Programa Portas Abertas - Monitoramento Anual

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024

[15] Segundo informação no site da SME, as 16 escolas são: EMEF Julio de Grammont, EMEF Carlos Chagas, EMEF Arthur Azevedo, CEU EMEF Jambeiro, CEU EMEF PROFa Nazare, EMEF Dias Gomes, EMEF Presidente Prudente, EMEF José Maria Whitaker, EMEI José Robson da Costa, EMEF Vereador Antonio, EMEF Espaço Bitita, CIEJA Clovis Caitano, EMEF Desembargador Paulo, EMEF Desembargador Silvio, EMEF Desembargador Arthur, CIEJA Paulo Emílio Vanzolini.

Unidades Educacionais	10	13	N/A	N/A	9	11	14	16
Estudantes Imigrantes (Vagas ou Acumulado)	300 vagas	574 vagas	N/A	N/A	3.138 (acumulado)	N/A	N/A	4.542 (acumulado)
Professores Formados	N/A	N/A	N/A	N/A	140	N/A	N/A	426

Fonte: SME. Elaboração própria.

Em 2021, além da formação dos professores, foi promovido um ciclo formativo complementar, com temas sobre racismo e xenofobia e práticas pedagógicas e didáticas de ensino de português para imigrantes, com 140 participantes. O objetivo da atividade foi informar educadores sobre os direitos dos imigrantes, sobre o fenômeno da imigração, fornecendo ferramentas para o enfrentamento de eventuais situações de preconceito e xenofobia.

No que tange à avaliação, o programa não estabelece uma metodologia específica além da elaboração anual de relatórios; No entanto, em termos qualitativos, o programa já foi reconhecido nacional e internacionalmente. Em 2018, o programa foi apresentado no Congresso Internacional em Buenos Aires sobre ensino de língua de resiliência, a convite do Conselho Britânico, mesmo ano em que foi incluído no Catálogo de Políticas Públicas Locais Inclusivas do Centro Internacional de Direitos Humanos da UNESCO. No ano seguinte, em 2019, foi indicado como boa prática no relatório *"Migration Governance Indicators – MGI"* (OIM), enquanto projeto referência de estrutura de governança migratória. Ainda, em 2020, o programa foi destaque como boa prática migratória local no processo de certificação da Plataforma Migracidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil".

Quanto à prestação de contas e apontamentos ou questionamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, conforme pesquisa realizada no site do tribunal e relatórios anuais de fiscalização, respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação e pesquisa com palavras-chave como "prestação de contas", "Programa Portas Abertas: Português para Imigrantes", "Tribunal de Contas do Municípios de São Paulo", não foram identificados questionamentos sobre o programa analisado desde a sua implementação.

6. Recomendações

Considerando o problema público apresentado, a solução proposta por meio do Programa Portas Abertas, bem como sua governança e implementação ao longo dos últimos 9 anos, para estruturar as recomendações direcionadas à gestão do programa, além das recomendações relacionadas às seções anteriores, também recorreu-se a algumas das 10 dimensões de governança migratória definidas pela Plataforma MigraCidades e supracitadas da seção 2.

Inicialmente, quanto à solução proposta pelo Programa, recomenda-se, que a definição da população-alvo do programa seja delimitada também para o público de crianças e jovens em idade escolar, de forma complementar à delimitação de pessoas adultas, ainda que o programa contemple todas as idades, a fim de que sejam definidas estratégias específicas, como busca ativa, alinhamento e integração com outros projetos da própria SME, e outras atividades para alcance dessa população, dada a lacuna existente na formulação e implementação de políticas públicas direcionadas para esse público. Ressalta-se que a focalização da população-alvo também seria fundamental para as etapas subsequentes de monitoramento e avaliação de impacto.

Dessa recomendação decorre uma segunda, que se relaciona à própria identificação do problema público apresentado. Nesse sentido, é importante identificar não apenas a dimensão quantitativa do problema, por meio dos números dos fluxos migratórios, mas também a dimensão qualitativa, para que possam ser identificados os perfis desses imigrantes. Ressalta-se que o próprio município possui a base de dados do CRAI, em formato aberto com informações sobre o perfil das pessoas atendidas até 2020, que poderia ser usado para cruzar dados e gerar insumos para o planejamento das atividades do programa e para o desenho de estratégias específicas para cada público-alvo dentro dessa população.

Quanto ao formato da solução proposta e suas estratégias de implementação, recomenda-se, primeiramente, que seja avaliada a viabilidade de disponibilizar os cursos de forma remota, com acesso virtual em plataforma específica da SME ou aberta à população, a fim de democratizar o acesso aos conteúdos. Uma vez que um dos elementos de avaliação do MigraCidades na dimensão de acesso e integração à educação é a oferta de cursos de português, recomenda-se também articulação do Programa com o MEC para o acesso aos cursos e conteúdos

disponibilizados na Plataforma Avamec, como cursos para aprofundamento de conhecimento em relação à inserção de pessoa refugiada no ambiente escolar. Os cursos também atendem às demandas de direitos humanos relacionadas à área de educação, como efetivação de matrículas, acolhimento, transporte escolar, revalidação de diploma e reconhecimento de diplomas de pós-graduação.

No que tange à capacitação dos servidores, que se relaciona à dimensão de capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes, recomenda-se que haja incentivo e meios de qualificação em idiomas estrangeiros para atendimento a imigrantes, conforme demanda formalizada na 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes em 2013, de maneira extensiva e complementar às formações realizadas pela SMDHC. Nesse sentido, é importante que a qualificação das equipes escolares e as ações informativas contemplem conteúdos para a orientação das famílias quanto aos procedimentos para regularização e garantia de seus direitos no país, e acesso integral à educação pública por meio do ingresso, permanência e conclusão. Além do atendimento e acolhimento pelas equipes escolares, recomenda-se que as estruturas de atendimento ao cidadão do município, como as ouvidorias dos órgãos municipais, também sejam acessíveis à população migrante, tanto digital, quanto presencialmente, fortalecendo assim a governança e facilitando o acesso dessa população aos seus direitos e serviços públicos.

Com relação à Conferência, ainda que não esteja diretamente conectada ao Programa como uma atividade, a mobilização e engajamento de diferentes atores em fóruns como esse é recomendada para revisão e discussão sobre novas demandas que possam ter surgido da população imigrante nos últimos nove anos.

Com relação às estratégias locais de implementação, recomenda-se avaliação sobre articulação com as políticas de empregabilidade por meio do cruzamento de informações de demanda de postos de trabalho com dados da população beneficiada pelo programa.

No que se refere ao modelo de mudança proposto e à dimensão de regime de colaboração, recomenda-se que a política estabeleça conexões com políticas migratórias implementadas em outros locais, por meio, por exemplo, de articulação de políticas com outros entes da federação para o compartilhamento de boas práticas e aprendizado sobre evidências de políticas migratórias, como em Boa Vista

(RO), e do fortalecimento do programa, por meio de parcerias, com o Ministério da Educação e Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Com relação à governança no Programa, que se relaciona à dimensão de estrutura institucional de governança do MigraCidades, identificou-se uma grande potencialidade no estabelecimento de parcerias entre o executivo municipal e organizações do terceiro setor com atuação local ou agências internacionais para qualificação das capacitações dos servidores que realizam atendimento à população imigrante, não somente nas escolas, mas também em outros equipamentos públicos. O fortalecimento dessa articulação e a construção de uma estrutura de governança ainda mais robusta é importante para a continuidade e efetividade no alcance dos objetivos da PMPI. Além da SME e da SMDHC, recomenda-se que, por exemplo, as pastas de assistência social e desenvolvimento econômico, componham a governança do Programa visando à sua consolidação enquanto política municipal.

Quanto ao planejamento e orçamento do Programa, ressalta-se que, apesar do Programa estar identificado no PPA 2022-2025 e no Programa de Metas 2021-2024, não estão demonstradas, conforme supracitado na seção de Monitoramento e Avaliação, as metas do programa, o que, segundo análise orçamentária, também poder ser um indicativo para a execução ineficiente do seu orçamento anual. Assim, recomenda-se que o Programa seja objeto de planejamento e revisão periódicas, com definição de metas e indicadores e, consequentemente, desenho e definição de metodologia de avaliação periódica baseada em evidências. Quanto ao planejamento orçamentário futuro, recomenda-se revisão na elaboração do PLOA 2025 para adequação dos recursos direcionados ao programa à execução dos anos anteriores e ao planejamento e consecução das metas futuras, caso sejam definidas, considerando uma possível expansão do programa.

Quanto aos instrumentos de monitoramento, ressalta-se que para um monitoramento eficiente, além dos sistemas de registro e acompanhamento da frequência de alunos e professores, a fim de que o Programa possa ser avaliado de forma específica, mas também sistêmica no âmbito da PMPI, o programa poderia utilizar instrumentos de monitoramento mais amplos e que fossem capazes de visualizar os diferentes projetos e programas relacionados à política, para assim propiciar avaliações sistêmicas acerca do programa e da política.

Com relação à dimensão de transparência e acesso à informações para a população migrante, recomenda-se o desenvolvimento de um painel de informações sobre Programa com, por exemplo, localização georreferenciada das escolas participantes e das regiões do município com concentração de população migrante, indicando potenciais demandas do curso. Relacionada a essa dimensão, também recomenda-se a disponibilização *online* de formulário de demonstração de interesse no curso aberto durante o ano todo no site da SME. Assim, por meio do painel e do formulário as secretarias executoras do programa poderão identificar a demanda do curso de forma contínua, contribuindo assim para o estabelecimento de metas e estratégias de implementação.

Por fim, há de se considerar a importância de analisar o Programa Portas Abertas no âmbito da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI), de forma ampliada e integrada às demais políticas e ações que fazem parte dessa política pública municipal, considerando, como pontuado na definição do problema público, sua intersetorialidade e sua relevância na agenda de políticas públicas municipais.

Assim, a partir dessas recomendações, objetiva-se que a gestão do Programa Portas Abertas: Português para Imigrantes seja aperfeiçoada para que assim os objetivos da Política Municipal para População Imigrante (PMPI) sejam alcançados e, finalmente, que a população imigrante tenha garantia do acesso aos serviços públicos do município de São Paulo, em especial, acesso à educação pública.

Referências

ACNUR (2015). Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. 2015. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto.

ACNUR. (2022). Relatório Cidades Solidárias Brasil. Recuperado de https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. Relatório Anual OBMigra 2023 - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

Constituição compilada (Planalto). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Datamigra - UNB. Disponível em: https://www.datamigra.unb.br/.

10 Dimensões da Governança Migratória (UFRGS). Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/a-plataforma-migracidades-2/10-dimensoes-da-governanca-migratoria/.

Documento Final Conferência Municipal de Imigrantes de SP (Prefeitura SP, 2014). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf.

Educação para Refugiados (Arquivo PDF). Disponível em: https://www.educacaopararefugiados.com.br/_files/ugd/5a0238_934858f3058f4290a9bb8e51e9eebe34.pdf.

Ementa do Portas Abertas Português para Imigrantes (Prefeitura SP). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PORTAS_ABERTAS/Ementa%20do%20Portas%20Abertas%20Portugues%20para%20Imigrantes.pdf.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (ESMPU). Apresentação CITD para ESMPU, set. 2018. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-manaus/apresentacao-citd-para-esmpu_set-2018.pdf.

INSTITUTO UNIBANCO. Acesso à educação de imigrantes e refugiados também é um direito fundamental. Disponível em: https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/acesso-a-educacao-de-imigrantes-e-refugiados-tambem-e-um-direito-fundamental/.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

Ministério da Educação (2024). Formação de professores para o acolhimento de imigrantes e refugiados. Recuperado de https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb/formacao-de-professores-para-o-acolhimento-de-imigrantes-e-refugiados

MARTINS, P. O direito à educação dos refugiados. Cadernos ASLEGIS. 1º semestre de 2022.

Matrícula Final (Educação SP). Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/MATR%C3%8DCULA_FINAL-compressed.pdf.

NEPO/UNICAMP. Números da imigração internacional. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/.

OBMIGRA. Informativo Conjuntural Infográfico 1-23. 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Relat%C3%B3rio_Conjunturais/Informativo_Conjuntural_Infogr%C3%A1fico_1-23.pdf.

OBMIGRA. Relatórios Conjunturais. 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-conjunturais.

OBMIGRA. Relatórios Mensais. Ano 5, número 1, janeiro 2024. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-mensais/1732-obmigra/dados/relatorios-mensais/401843-ano-5-numero-1-janeiro-2024.

PLANO PLURIANUAL, 2022-2025 SP. Disponível em:<https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/PPA-2022-2025_Anexo6_Final.pdf>.

PLANO PLURIANUAL, 2022-2025 SP. Disponível em: https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/PPA-2022-2025_Anexo2_Final.pdf.

Prefeitura de São Paulo (2024). Portas Abertas - 1° Semestre 2024. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PORTAS_ABERTAS/Portas%20Abertas%20-%201%C2%B0%20Semestre%202024.pdf>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Dados e conhecimento sobre a população imigrante. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/dados_e_conhecimento_sobre_a_populacao_imigrante/index.php?p=332367.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=336447>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO.Disponível em: < https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/nucleo-de-educacao-etnico-racial/povos-migrantes/>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: < https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-divulga-a-relacao-de-obrasaprovadas-na-selecao-de-livros-para-o-projeto-minha-biblioteca-e-acervo-para-2023/>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/programa-minha-bibliotecadistribui-2-milhoes-de-livros-em-2021/>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/portas_abertas/index.php?p=259304>.

Programas e Projetos: Portas Abertas (Prefeitura SP). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/portas_abertas/.

SÃO PAULO. Lei nº 16.478. 2016. Disponível em: https://app-plpconsulta-prd.azurewebsites.net/Forms/MostrarArquivo?TIPO=Lei&NUMERO=16478&ANO=2016&DOCUMENTO=Atualizado.

SÃO PAULO. Portaria Intersecretarial SMDHC/SME nº 002. 2017. Disponível em: https://www.sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=10723.

SÃO PAULO, 2023. Portas Abertas: Português para Imigrantes inicia novo ciclo de formação de professores.

Seus Direitos: Refúgio Institucional (Governo Federal). Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional.

SEA/SC. Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. (2023). Construção da Matriz de Responsabilidade. Recuperado de https://wordpress.sea.sc.gov.br/site.cge/wp-content/uploads/2023/08/SIG-E-book-14-Construcao-da-Matriz-de-Responsabilidade.pdf

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Relatório Anual de Fiscalização. Disponível em: https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38.

UNESCO. Português para imigrantes [Vídeo]. Youtube, 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Mj6TsdyqT2E&ab_channel=unescoPortuguese.