

II – ACÓRDÃO

- Processo - TC/000659/2024
Interessada - Secretaria Municipal de Educação
Objeto - Auditoria Operacional – Contribuir para o aperfeiçoamento da política pública de Educação de Jovens e Adultos – EJA, a partir de abordagem coadunada com o exame de dimensões de desempenho, voltando-se à avaliação de aspectos ligados à evolução da oferta de vagas ao longo dos anos, de acordo com as necessidades do público-alvo, bem como à comparação entre os serviços oferecidos nos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos – CIEJAs e nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs que contam com turmas de EJA

3.404ª Sessão Ordinária

AUDITORIA. SME. POLÍTICA PÚBLICA. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS. EJA. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO E NA OFERTA. EVASÃO ESCOLAR. DEMANDA POTENCIAL NÃO ATENDIDA. NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. 1. A formulação e execução de políticas públicas educacionais devem considerar a demanda potencial da população-alvo, não se limitando à demanda efetiva, sob pena de comprometer a universalização do acesso e o atingimento das metas educacionais. 2. A ausência de levantamento sistemático das causas de evasão e abandono escolar prejudica a adoção de estratégias eficazes de permanência dos estudantes. 3. A falta de transparência e divulgação dos resultados de avaliações educacionais compromete o planejamento pedagógico e a melhoria da qualidade do ensino. 4. A inexistência de normatização específica e adequada à Educação de Jovens e Adultos gera insegurança administrativa e prejuízos à prestação do serviço público. 5. A concentração da oferta em modalidades menos flexíveis e a insuficiência de estratégias de divulgação restringem o acesso e a ampliação das matrículas. 6. A ausência de articulação entre políticas educacionais e programas correlatos, bem como a carência de estratégias de permanência, prejudicam a continuidade dos estudos e o desenvolvimento dos educandos. 7. Deficiências na supervisão escolar, na padronização de práticas pedagógicas, na seleção de profissionais e na infraestrutura das unidades impactam negativamente a qualidade e a equidade do serviço ofertado. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Apresente Plano de Ação com vistas a solucionar os problemas identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação do Plano. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do Relatório de Auditoria, para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, acolhendo proposta formulada pela Secretaria de Controle Externo, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para que apresente a este Tribunal, **no prazo de 30 (trinta) dias**, Plano de Ação com vistas a solucionar os problemas identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação do Plano.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de abril de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo TC/000659/2024
Interessada: Secretaria Municipal de Educação
Responsável: Fernando Padula Novaes
Objeto: AUDITORIA OPERACIONAL. Aperfeiçoamento da política pública de Educação de Jovens e Adultos. SME. Conhecimento. Registro. DETERMINAÇÃO. 1. Determinar à Secretaria Municipal de Educação (SME), que apresente a este Tribunal, no prazo de 30 dias, plano de ação com vistas a sanear os problemas identificados no item 5 DO Relatório de Auditoria, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Operacional, tendo por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento da política pública de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A presente Auditoria Operacional, realizada no período de 23/01 a 22/05/2024, tem como finalidade, a partir da avaliação da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), colaborar para o aperfeiçoamento dessa política pública. O trabalho buscou identificar os fatores que contribuem para a diminuição de matrículas, além de verificar as estratégias adotadas para expandir o número de alunos matriculados e garantir sua permanência.

Além da relevância social do tema que motivou a realização desta Auditoria, o presente trabalho também está alinhando com os objetivos estabelecidos no Plano Anual de Fiscalização correspondente ao exercício de 2023, com abordagem acerca da equidade e da eficiência do programa, com foco na adequação dos resultados às necessidades dos público-alvo, qualidade e uniformidade dos serviços oferecidos, bem como a evolução da oferta de vagas.

A metodologia envolveu a análise do ambiente de controles internos, observações diretas, questionários, entrevistas e análise documental. O escopo incluiu a avaliação da magnitude da EJA na RME-SP, estratégias de atendimento ao público-alvo, prevenção à evasão e abandono e comparação entre Centros Integrados de Educação Infantil (CIEJAs) e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEF) que ofertam EJA.

A Secretaria de Controle Externo, a partir das análises realizadas, apresentou Relatório Preliminar de Auditoria Operacional, com as seguintes conclusões:

5.1. Deficiências no levantamento institucional e análise dos motivos do abandono e evasão escolar dos estudantes da EJA, comprometendo a adoção de estratégias

assertivas para o acesso e permanência desse público, fundamentadas no conhecimento das reais demandas e necessidades dos alunos dessa modalidade (subitem 3.1.1).

5.2. Falta de divulgação dos resultados da avaliação externa (Prova São Paulo) aplicada aos estudantes da EJA, impossibilitando a utilização desses dados para reorientação dos alunos, da proposta pedagógica e do planejamento da unidade educacional, com vistas à garantia dos direitos de aprendizagem desses estudantes (subitem 3.1.1).

5.3. Carência de normas específicas sobre EJA e de orientações compatíveis com as características dessa política pública, trazendo insegurança aos gestores e prejuízos à prestação desse serviço, implicando em adoção de regras ad hoc e incompatíveis com o exercício dos direitos do público-alvo dessa modalidade de ensino (subitem 3.1.2).

5.4. Concentração de oferta de EJA no tipo menos flexível dessa modalidade (EJA Regular), restringindo a possibilidade de escolha do tipo de atendimento que melhor corresponda às necessidades de aprendizagem e possibilidades de frequência escolar desse público (subitem 3.1.3).

5.5. Insuficiência e falta de diversidade de estratégias de divulgação institucional da EJA, bem como imprecisão das informações publicadas, comprometendo o alcance da política pública, frente à demanda potencial dessa modalidade e ao desafio de reversão da queda acentuada de estudantes matriculados ao longo dos últimos anos (subitem 3.2.2).

5.6. Carência de articulação da EJA com o MOVA e escolas de nível médio e ensino profissionalizante, desestimulando a continuidade dos estudos dos alunos e prejudicando o desenvolvimento acadêmico, profissional e pessoal dos educandos (subitem 3.2.3).

5.7. Carência de estratégias diversificadas relativas à prevenção ao abandono e à evasão escolar, com vistas à promoção de ambiente educacional mais inclusivo e acolhedor, no qual os estudantes se sintam valorizados e apoiados em sua jornada de aprendizagem (subitem 3.2.4).

5.8. Deficiências relativas à presença e atuação efetiva da supervisão escolar no período noturno, comprometendo um acompanhamento mais próximo, efetivo e simultâneo das ações educativas, contribuindo para a assertividade das proposições, o zelo pelos direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes e o adequado funcionamento das unidades educacionais (subitem 3.2.5).

5.9. Diversidade de concepções e saberes a respeito da Educação de Jovens e Adultos entre CIEJAs e EMEFs, refletindo-se no dia a dia da comunidade escolar e prejudicando a oferta de serviços com a mesma qualidade e disponibilidade à fatia da população dispersa por diversos territórios da cidade (subitem 3.3).

5.10. Inexistência de processo seletivo específico para profissionais que atuam nas EMEFs que atendem a EJA, de modo a possibilitar a escolha de docentes e gestores com afinidade e formação compatíveis com as particularidades e complexidades dessa modalidade de ensino, com vistas a garantir o atendimento adequado às necessidades dos estudantes e a promoção da equidade educacional (subitem 3.3).

5.11. Precariedade predial dos CIEJAs, que não contam com ambientes e espaços como cozinhas, quadras poliesportivas e salas com dimensões adequadas, prejudicando a qualidade do atendimento educacional dos estudantes e acentuando a falta de padrão entre as unidades educacionais da RME-SP (subitem 3.3).

Além disso, apresentou a proposta da seguinte determinação:

Determinar à Secretaria Municipal de Educação (SME), que apresente a este Tribunal, no prazo de 30 dias, plano de ação com vistas a sanear os problemas identificados no item 5 deste relatório, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação.

Devidamente oficiada, a Secretaria Municipal de Educação apresentou esclarecimentos (Peça 24).

Ao analisar as informações prestadas, a Auditoria ratificou as conclusões alcançadas no Relatório Preliminar, bem como a proposta de Determinação constante do item 7 (Peça 27).

A Procuradoria da Fazenda Municipal à Peça 31 afirmou que a auditoria alcançou seus objetivos, e considerando sua natureza instrumental – que prescinde de análise de mérito –, requereu seja ela conhecida e registrada, destacando que eventuais recomendações desta Corte sejam posteriormente utilizadas para incremento da qualidade da atuação desenvolvida pela Administração.

A Secretaria Geral, por sua vez, assinalou que a Auditoria encontra em condições de ser submetida à deliberação

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Operacional, tendo por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento da política pública de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A presente Auditoria Operacional, realizada no período de 23/01 a 22/05/2024, tem como finalidade, a partir da avaliação da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), colaborar para o aperfeiçoamento dessa política pública. O trabalho buscou identificar os fatores que contribuem para a diminuição de matrículas, além de verificar as estratégias adotadas para expandir o número de alunos matriculados e garantir sua permanência.

Além da relevância social do tema, o presente trabalho também está alinhando com os objetivos estabelecidos no Plano Anual de Fiscalização correspondente ao exercício de 2023, com abordagem acerca da equidade e da eficiência do programa, com foco na adequação dos resultados às necessidades do público-alvo, qualidade e uniformidade dos serviços oferecidos, bem como a evolução da oferta de vagas.

A metodologia envolveu a análise do ambiente de controles internos, observações diretas, questionários, entrevistas e análise documental. O escopo incluiu também a avaliação da magnitude da Educação de Jovens e Adultos - EJA na rede municipal de ensino do Município, estratégias de atendimento ao público-alvo, prevenção à evasão e abandono e comparação entre

Centros Integrados de Educação Infantil (CIEJAs) e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEF) que ofertam educação de jovens e adultos.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é fundamentada em diversos pilares, envolvendo aspectos constitucionais, legais e normativos que estabelecem diretrizes para sua implementação. A Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, ao ampliar a obrigatoriedade do ensino, reforça a importância da educação básica obrigatória até o ensino médio, promovendo a inclusão e a universalização do acesso, assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelece a estrutura e os princípios da educação de jovens e adultos reconhecendo a necessidade de adequação do currículo às características dos alunos, sua contextualização e a articulação preferencial com a educação profissional. O Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Municipal de Educação (PME) alinham-se como instrumentos estratégicos para orientar a execução de políticas públicas na área da educação.

Na rede municipal de ensino de São Paulo, a modalidade de educação básica é destinada às pessoas acima de 15 anos que não tiveram acesso e/ou não concluíram o ensino fundamental. É oferecida pela Secretaria Municipal de Educação por meio de cinco formas de atendimento:

- a) EJA regular: oferecida nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio, no período noturno, com duração de 4 anos, com periodicidade semestral;
- b) EJA Modular: oferecida nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental que aderiram ao programa, no período noturno, com duração de 4 anos, segmentados em quatro etapas com dois semestres cada, com aulas organizadas de forma presencial e não presencial;
- c) Movimento de Alfabetização (MOVA-SP): parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e as Organizações da Sociedade Civil para estabelecer turmas de alfabetização nas comunidades, em espaços como associações comunitárias e igrejas e aulas com duração de 2h30;
- d) Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA): unidades específicas que atendem jovens, adultos e idosos em três horários (manhã, tarde e noite), podendo chegar até seis turnos diários. Os cursos têm duração de quatro anos (ensino fundamental), estruturados em dois ciclos, organizados em dois módulos cada um, com duração de um ano por módulo e aulas organizadas em encontros diários de 2h15; e
- e) Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT): oferecem cursos de formação profissional de curta duração (carga horária mínima de 160h) aos jovens, a partir de 14 anos, adultos e idosos em duas unidades localizadas na zona leste da cidade (São Miguel Paulista e Itaim Paulista).

Consigna-se que dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua)¹, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que, em 2023, cerca de 9 milhões de pessoas com 15 anos ou mais, incluindo 374 mil na região metropolitana de São Paulo eram analfabetas. Na Região Metropolitana de São Paulo, ao contrário do observado no país (redução de 12,7% em relação a 2016), houve um aumento de **7,5%** em relação a 2016.

Quanto ao nível de instrução, apesar da melhoria observada nos últimos anos, a pesquisa mencionada indicou que a cidade de São Paulo contava, em 2023, com cerca de 1,6 milhão de pessoas com 25 anos de idade ou mais, sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, representando 18,8% dessa parcela da população.

De acordo com dados do Censo Escolar, em 2023, 2,6 milhões de estudantes estavam matriculados na Educação de Jovens e Adultos (ensino fundamental e médio), no país, com registro de queda nas matrículas desde 2018, sendo que os dados de 2023 indicam uma redução de 29,1% no número de estudantes atendidos nessa modalidade em relação a 2014.

Quanto à educação de jovens e adultos do ensino fundamental, 1,6 milhão de alunos estavam matriculados em 2023 no país, representando uma diminuição de 32,8% em comparação aos números de 2014.

No município de São Paulo, por sua vez, as matrículas apresentam queda ainda mais acentuada do que nos números nacionais: em 2023 observa-se uma redução de 51,3% em comparação da 2014. Consoante os números fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, verifica-se que a EJA paulistana atendeu a aproximadamente 27 mil estudantes em 2023, nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e de Ensino Fundamental e Médio (EMEFs e EMEFMs) e nos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJAs) da rede municipal de ensino, representando um decréscimo de 43,6% na quantidade de matrículas em comparação a 2019, confirmando a tendência de diminuição do número de alunos matriculados ao longo dos últimos cinco anos em todos os tipos de unidades educacionais, que embora ainda respondessem por 68,3% do total de matrículas em educação de jovens e adultos no ano de 2023, vêm perdendo alunos dessa modalidade de forma mais acelerada: o número de alunos de EJA nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental caiu praticamente pela metade entre 2019 e 2023.

Essa tendência de diminuição da quantidade de alunos matriculados, reflete-se também no fechamento de turmas e redução do número de unidades educacionais que oferecem esse serviço público. Entre 2019 e 2023 a educação de jovens e adultos foi descontinuada em 45 unidades educacionais, representando uma redução de 23,2% do total de escolas.

Nesse contexto, a presente Auditoria busca compreender as razões pelas quais, mesmo diante da necessidade de atenção à população sem ensino fundamental completo, observa-se uma redução significativa do número de matrículas em educação de jovens e adultos.

¹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?edicao=36982&t=resultados>. Acesso em 09.01.2024.

Constata-se que as estratégias do Poder Público Municipal devem focar a demanda potencial educacional existente e não somente se ater aos jovens e adultos que efetivamente realizam sua matrícula, porquanto **menos de 1,7%** da população paulistana com mais de 25 anos e sem ensino fundamental completo está matriculada nos cursos de EJA. Conforme dados oficiais, a demanda por matrículas nessa modalidade está zerada há mais de cinco anos nos 96 distritos da cidade, revelando que o critério adotado pela Secretaria Municipal de Educação é o de demanda efetiva (pessoas que procuram as escolas para fazer a matrícula) e não de demanda potencial.

Esta situação torna-se ainda mais preocupante quando analisada à luz das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) paulistanos, especialmente a Meta Municipal 4.6 que pretende. “até 2030, garantir que todos os jovens, sem exceção, e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de Matemática e Português, em todas e cada uma das regiões da cidade”. Por óbvio, a diminuição contínua das matrículas na educação de jovens e adultos pode comprometer seriamente o atingimento da meta, até porque, como já dito, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2023 houve um aumento de 7,5% dos analfabetos em relação a 2016.

Esse cenário, somado ao fato, também já mencionado neste voto de que menos de 1,7% da população paulistana com mais de 25 anos e sem ensino fundamental completo está matriculada nos cursos de Ensino de Jovens e Adultos, impõe a adoção de medidas efetivas e sistemáticas com vistas a garantir o atendimento a esse serviço público para todos que dele necessitam, sendo inadmissível que a Administração Pública Municipal somente atue sob a modalidade de demanda efetiva, ou seja, aquela que aguarda as pessoas procurarem as escolas para realização de matrículas.

Assim, a partir da verificação de que o número de alunos matriculados e de escolas que oferecem educação de jovens e adultos vêm decrescendo, sendo que uma parte ínfima da demanda potencial utiliza esse serviço na capital paulista, foram investigados diversos fatores que contribuem para a diminuição de matrículas, bem como analisadas eventuais estratégias existentes na rede municipal de ensino voltadas à permanência e progressão dos jovens e adultos nos estudos e à expansão de alunos matriculados nessa modalidade de ensino, culminando nas seguintes constatações:

- 5.1. Deficiências no levantamento institucional e análise dos motivos do abandono e evasão escolar dos estudantes da EJA, comprometendo a adoção de estratégias assertivas para o acesso e permanência desse público, fundamentadas no conhecimento das reais demandas e necessidades dos alunos dessa modalidade (subitem 3.1.1).
- 5.2. Falta de divulgação dos resultados da avaliação externa (Prova São Paulo) aplicada aos estudantes da EJA, impossibilitando a utilização desses dados para reorientação dos alunos, da proposta pedagógica e do planejamento da unidade educacional, com vistas à garantia dos direitos de aprendizagem desses estudantes (subitem 3.1.1).
- 5.3. Carência de normas específicas sobre EJA e de orientações compatíveis com as características dessa política pública, trazendo insegurança aos gestores e prejuízos à prestação desse serviço, implicando adoção de regras *ad hoc* e incompatíveis com o exercício dos direitos do público-alvo dessa modalidade de ensino (subitem 3.1.2).
- 5.4. Concentração de oferta de EJA no tipo menos flexível dessa modalidade (EJA Regular), restringindo a possibilidade de escolha do tipo de atendimento que melhor corresponda às

necessidades de aprendizagem e possibilidades de frequência escolar desse público (subitem 3.1.3).

5.5. Insuficiência e falta de diversidade de estratégias de divulgação institucional da EJA, bem como imprecisão das informações publicadas, comprometendo o alcance da política pública, frente à demanda potencial dessa modalidade e ao desafio de reversão da queda acentuada de estudantes matriculados ao longo dos últimos anos (subitem 3.2.2).

5.6. Carência de articulação da EJA com o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA) e escolas de nível médio e ensino profissionalizante, desestimulando a continuidade dos estudos dos alunos e prejudicando o desenvolvimento acadêmico, profissional e pessoal dos educandos (subitem 3.2.3).

5.7. Carência de estratégias diversificadas relativas à prevenção ao abandono e à evasão escolar, com vistas à promoção de ambiente educacional mais inclusivo e acolhedor, no qual os estudantes se sintam valorizados e apoiados em sua jornada de aprendizagem (subitem 3.2.4).

5.8. Deficiências relativas à presença e atuação efetiva da supervisão escolar no período noturno, comprometendo um acompanhamento mais próximo, efetivo e simultâneo das ações educativas, contribuindo para a assertividade das proposições, o zelo pelos direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes e o adequado funcionamento das unidades educacionais (subitem 3.2.5).

5.9. Diversidade de concepções e saberes a respeito da Educação de Jovens e Adultos entre Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJAs) e Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), refletindo-se no dia a dia da comunidade escolar e prejudicando a oferta de serviços com a mesma qualidade e disponibilidade à fátia da população dispersa por diversos territórios da cidade (subitem 3.3).

5.10. Inexistência de processo seletivo específico para profissionais que atuam nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) que atendem a EJA, de modo a possibilitar a escolha de docentes e gestores com afinidade e formação compatíveis com as particularidades e complexidades dessa modalidade de ensino, com vistas a garantir o atendimento adequado às necessidades dos estudantes e a promoção da equidade educacional (subitem 3.3).

5.11. Precariedade predial dos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJAs), que não contam com ambientes e espaços como cozinhas, quadras poliesportivas e salas com dimensões adequadas, prejudicando a qualidade do atendimento educacional dos estudantes e acentuando a falta de padrão entre as unidades educacionais da RME-SP (subitem 3.3).

Dessa forma, conheço do Relatório de Auditoria, para fins de registro, acolho a proposta de determinação, devendo ser expedido ofício para que a Secretaria Municipal de Educação apresente a este Tribunal, **no prazo de 30 (trinta) dias**, Plano de Ação com vistas a solucionar os problemas identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação do Plano.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator