III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-317/2025

Processo	-	TC/004595/2023
Auditada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Auditoria Programada – Verificar se as ações descritas nos normativos referentes à evasão escolar, estão sendo efetivadas

3.366ª Sessão Ordinária

AUDITORIA. SME. CADASTRO DE PERMANÊNCIA DOS ALUNOS. DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS SOCIOEMOCIONAIS. PROGRAMA EM TEMPO INTEGRAL. ESTREITAMENTO DE VÍNCULOS ENTRE OS ALUNOS E APROXIMAÇÃO DA FAMÍLIA. GRÊMIOS ESTUDANTIS. INCENTIVOS PARA ESCOLHAS CERTAS "NUDGE". 1. É recomendável a implementação do Cadastro de Permanência do aluno, considerando que a ausência de dados organizados e estruturados sobre abandono e evasão escolar compromete o acompanhamento e a formulação de políticas públicas educacionais, sendo tal medida essencial à promoção da igualdade de oportunidades e ao desenvolvimento sustentável da sociedade. Art. 5º, LM 17.564/2021. 2. Aplicação de medidas relacionadas ao desenvolvimento de competências socioemocionais está em fase de estudo pela SME, configurando o não atendimento da diretriz estabelecida. Art. 4º, I, LM 17.564/2021. 3. A morosidade na ampliação da oferta de ensino em tempo integral na rede municipal compromete a diretriz de equidade e configura descumprimento das orientações da Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar, à medida que perpetua desigualdades de oportunidade entre os alunos de unidades com e sem jornada ampliada. Art. 4º, III, LM 17.564/2021. 4. A implementação incipiente de medidas sistêmicas voltadas a estreitar os vínculos entre os estudantes, aproximar a família do aluno de suas atividades escolares e de seu ambiente estudantil, conscientizar e combater o assédio moral (bullying) e a gravidez precoce, coloca em risco o efetivo cumprimento do disposto na legislação. Art. 4º, IV, V, XV e XVI, LM 17.564/2021. 5. Não adotados, de forma sistemática, mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge) para prevenir o abandono e a evasão escolar, contrariando a diretriz estabelecida. Art. 4º, XIV, LM 17.564/2021. 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.

A C Ó R D Ã O

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, o qual destacou aspectos que comportam aperfeiçoamento.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em acolher as propostas de determinação, nos seguintes termos:

8.1. Proposta de determinação – Que a Secretaria Municipal de Educação apresente a este Tribunal, **no prazo de 06 meses**, plano de ação com vistas a sanear os problemas, a seguir identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação:

a) cronograma relativo à criação do Cadastrado de Permanência do Aluno, por estar em desacordo com o art. 5º da LM nº 17.564/2021;

b) detalhamento das ações estruturadas destinadas ao desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno, por estar em desacordo com o art. 4º, I, da LM 17.564/2021;

c) projeção da quantidade de escolas da RME-SP – e de turmas por escola – que passarão a funcionar em tempo integral, para cumprimento do disposto no art. 4º, III, da LM 17.564/2021;

d) detalhamento da implementação, de forma sistêmica, das ações voltadas a estreitar os vínculos entre os alunos, a aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e a combater o assédio moral (bullying) e a gravidez precoce, para efetivo cumprimento do disposto no art. 4º, IV, V, XV e XVI da LM 17.564/2021; e

e) detalhamento das medidas de monitoramento e controle das estratégias relacionadas a mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge), em contexto de prevenção ao abandono e à evasão escolar, para atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM 17.564/2021.

ACORDAM, à unanimidade, nos termos da proposta formulada pelo Conselheiro EDUARDO TUMA – Revisor *ad hoc,* visando a garantir a atualidade e a efetividade das medidas corretivas a serem implementadas, que o Plano de Ação considere, de forma integrada, os seguintes aspectos estabelecidos no Decreto 63.104/2023:

(i) a articulação intersetorial entre educação, saúde, assistência social e direitos humanos, como estratégia de enfrentamento das múltiplas causas da evasão escolar (art. 3º, art. 5º, inciso V);

(ii) a necessidade de formulação de estratégias específicas para garantir a permanência de estudantes em situação de tratamento de saúde, portadores de doenças crônicas ou em regime de cuidados de longa duração (art. 6º, inciso V);

(iii) a implementação de ações de promoção da proteção integral e enfrentamento à violência (art. 6º, inciso VI);

(iv) a consideração das condições de vulnerabilidade educacional, entendida esta como o acúmulo de fatores de risco que comprometem o acesso, a permanência e o desempenho escolar dos estudantes (art. 6º, inciso VII).

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação, para apresentar, **no prazo de 6 (seis) meses,** 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 EDUARDO TUMA – Revisor *ad hoc* e RICARDO TORRES.

Ausente o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de maio de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/lsr

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo: **TC/004595/2023**
Interessada: Secretaria Municipal de Educação
Responsável: Fernando Padula Novaes
Objeto: Auditoria Programada – Ensino público – evasão escolar

AUDITORIA PROGRAMADA. Evasão escolar. 1. Cadastro de permanência dos alunos. 2. Desenvolvimento de competências socioemocionais. 3. Escola em tempo integral. 4. Comunidade escolar. 5. Grêmios estudantis. 6. "Nudge". CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. PLANO DE AÇÂO.

RELATÓRIO

Cuida o presente de Auditoria Programada, tendo como objeto as medidas de combate à evasão escolar dos estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) adotadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME), bem como verificar em que medida as ações descritas nos normativos referentes à evasão escolar têm sido efetivadas.

A Auditoria em análise fundamenta-se na garantia dos direitos de aprendizagem, acesso e permanência de todas as crianças, adolescentes e jovens, aliados aos princípios norteadores da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), quais sejam, inclusão, equidade e educação integral, que objetiva, ainda, fortalecer a transparência, *accountability* e boa governança do setor público. Tem-se ainda em consideração, para a relevância do tema, os desdobramentos do período pandêmico, havendo a possibilidade real de que as interrupções nas aulas presenciais tenham exacerbado os desafios relacionados à evasão (Peça 5).

O presente trabalho contemplou questões-chave relacionadas à efetivação da Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar. Desse modo, o escopo da auditoria contempla 1) exame da implementação do Cadastro de Permanência do Aluno; 2) avaliação da ações realizadas visando ao desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno; 3) verificação relativa à quantidade de escolas que dispõem do modelo "Programa em Tempo Integral"; 4) análise das medidas adotadas com vistas a estreitar os vínculos entre os alunos, aproximar a família do estudante de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e palestras e rodas de conversa de conscientização e combate ao assédio moral (*bullying*) e à gravidez precoce; 5) análise do estímulo à formação de grêmios estudantis; e 6) avaliação das medidas adotadas atinentes aos "incentivos para escolas certas" (nudge) para prevenir o abandono e a evasão escolar.

A metodologia adotada pela equipe de Auditoria consistiu em avaliação do ambiente de controles internos, aplicação de formulários eletrônicos e questionários, entrevistas com gestores e análise de documentos fornecidos pelos Núcleos de Apoio e Acompanhamento para a Aprendizagem (NAAPAs) e pelas unidades escolares visitadas. Na fase de execução da auditoria, foram requisitadas informações por meio de formulários eletrônicos a todos os Núcleos de Apoio e Acompanhamento para a Aprendizagem (NAAPAs) localizados nas treze Diretorias

Regionais de Educação (DREs) do município e a uma amostra aleatória de 100 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), Escolas Municipais de Ensino Médio e Fundamental (EMEFMs),Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBSs) e Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJAS). Além disso, foram realizadas visitas a cinco unidades escolares em diferentes territórios, que já compunham a amostra inicialmente sorteada. Foram visitados, ainda, os cinco Núcleos de Apoio e Acompanhamento para a Aprendizagem (NAAPAs) regionais vinculados a essas escolas e um Núcleo de outro território, que já seria visitado no âmbito da auditoria referente à busca ativa escolar (TC nº 004559/2023). Ademais, foram aplicados questionários a 75 estudantes do ciclo autoral das escolas visitadas.

Os Resultados da Auditoria podem ser sintetizados em 6 itens que abrangem medidas consideradas relevantes para a prevenção e o combate à evasão escolar:

1) Cadastro de Permanência do Aluno;
2) Desenvolvimento de competências socioemocionais;
3) Escolas que dispõem do modelo "Programa em Tempo Integral";
4) Estreitamento de vínculos entre os alunos e aproximação da família;
5) Grêmios estudantis;
6) "Incentivos para escolhas certas" (*nudge*).

O Cadastro de Permanência do Aluno **(item 1)** está previsto no art. 5º, da Lei Municipal nº 17.564/2021[1], que institui a Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar, com dados segregados por Diretoria Regional de Ensino e unidade educacional.

De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, a Pasta ainda busca uma interpretação mais precisa e viável do estabelecido na norma, não dispondo de cadastro nos moldes previstos na Lei Municipal.

A Auditoria ressaltou que a ausência de dados organizados e bem estruturados sobre o abandono e evasão escolar tende a comprometer o acompanhamento e a formulação de políticas públicas de forma efetiva, uma vez que a implementação de um Cadastro de Permanência do aluno contribui para o desenvolvimento sustentável da sociedade por meio da promoção de igualdade de oportunidades.

Com relação ao **item 2** - Competências Socioemocionais-, estabelecido no art. 4° da Lei Municipal 17.564/2021[2], a Secretaria de Controle Externo avaliou que a diretriz estabelecida na legislação não foi atendida satisfatoriamente.

---

[1] Art. 5º Fica criado o Cadastro de Permanência de Aluno, com a finalidade de acompanhamento estatístico de alunos que se enquadrem nas situações definidas nos incisos I e II do art. 2º, divididos por Diretoria Regional de Educação (DRE) e por escola, para formulação de futuras políticas públicas relacionadas

[2] Art. 4º A Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar tem as seguintes diretrizes:
I - desenvolver programas, ações e articulação entre órgãos públicos, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno durante todo o ano letivo;

A Secretaria Municipal de Educação informou que a atuação das equipes multidisciplinares do Núcleo de Apoio e Acompanhamento para a Aprendizagem (NAAPA) tem primado pelo acompanhamento do desenvolvimento de crianças e adolescentes em sua complexidade, a fim de propiciar a melhoria da convivência e do clima escolar, ressaltando que a expressão "desenvolvimento de competências socioemocionais" não é contemplada nos documentos oficias da rede municipal de ensino e ainda é motivo de estudo, devido à variedade de concepções no meio acadêmico.

A Secretaria informou também que foi firmada parceria com a UNICEF para ações de busca ativa e combate ao abandono e à evasão escolar, porém, a Auditoria consignou que a mencionada parceria não está diretamente relacionada ao desenvolvimento das competências socioemocionais do aluno. A respeito das ações efetuadas na escola ao longo de 2022 e 2023, 26% dos gestores educacionais das escolas da amostra estatística afirmaram que não realizam ações visando o desenvolvimento de competências socioemocionais dos estudantes.

Mesmo tendo assinalado os desafios enfrentados pelo corpo técnico da SME para dar efetividade aos dispositivos legais, a Auditoria pontuou a necessidade premente, me matérias dessa natureza, de articulação entre órgãos públicos, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos, bem como a necessidade de maior integração entre os níveis central (SME), regionais (DREs) e locais (unidades escolares), com vistas a dar efetividade no propósito de formar cidadãos autônomos, concluindo assim que a Pasta ainda está promovendo estudo para entendimento do termo "desenvolvimento de competências socioemocionais", razão pela qual até o momento a diretriz estabelecida no art. 4º, I, da Lei Municipal nº 17.564/2021 não foi atendida satisfatoriamente.

O **item 3 -** Escolas que promovem o "Programa Tempo Integral" – está disposto no art. 4º, III, da LM nº 17.564/2021[3], o qual define como diretriz da Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar o incentivo à expansão do número de escolas que dispõem do modelo Programa em Tempo Integral.

Nesse tópico, a Auditoria analisou a evolução das unidades educacionais que adotam o modelo de Educação em Tempo Integral e assinalou que "*embora tenha ocorrido um aumento na quantidade de escolas que oferecem educação em tempo integral, no período de junho de 2021 a maio de 2023, o crescimento foi de apenas 2%, indicando que os incentivos/condições oferecidos pela SME não têm sido suficientes para a expansão significativa do modelo"* (fls.19 da Peça 5). E das unidades que afirmaram possuir turmas em tempo integral, 50% ofereciam tal atendimento para apenas um ano do ensino fundamental, conforme apresentado na Tabela 2 às fls. 20 da Peça 5.

Nesse sentido, a Secretaria de Controle Externo assinalou que essa aparente morosidade na ampliação das escolas que contam com o Programa acaba por afastar a rede municipal de ensino de um dos pilares sobre o qual está assentada, qual sejam, a equidade, uma

[3] Art. 4º A Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar tem as seguintes diretrizes: (...)
III - incentivar a expansão do número de escolas que dispõem do modelo Programa em Tempo Integral, nos termos da Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015, que instituiu o Plano Municipal de Educação.

vez que a coexistência de escolas que oferecem aulas em tempo integral com aquelas que não oferecem gera desigualdades de oportunidade aos alunos. Além disso, o incentivo à expansão do número de escolas que dispõem do modelo em tempo integral é reconhecido como diretriz da Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar.

Com relação ao **item 4** - Estreitamento de vínculos entre os alunos e aproximação da família -, a Auditoria consignou que "a aproximação da família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e a promoção de atividades que aproximem os alunos e estreitem seus vínculos são diretrizes previstas na Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar (art. 4º, IV e V, da LM 17.564/2021)[4] .

A SME informou que nos processos de intervenção junto às unidades educacionais, as estratégias pedagógicas mobilizadas pelas equipes do NAAPA visam também o estreitamento e o fortalecimento do vínculo entre os estudantes. Informou também que a inserção das beneficiárias no Programa Operação Trabalho (POT) Busca Ativa Escolar que tem possibilitado a aproximação e o fortalecimento de vínculos entre estudantes, famílias e comunidade, à medida que essas mulheres, muitas vezes também mães de crianças e/ou adolescentes da RME-SP, são moradoras do território e cumprem significativo papel de aproximação e elo dentro da comunidade escolar existindo incentivo para as equipes gestoras a contemplarem em seus Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs) o fortalecimento do vínculo com as famílias, contemplando inclusive no Calendário de Atividades, o Dia da Família na Escola – IN SME nº 48/2022.

A Auditoria questionou a SME respeito das ações efetuadas na escola ao longo de 2022 e 2023, obtendo a informação de que "16% dos gestores das unidades da amostra estatística afirmaram que não realizaram medidas de aproximação da família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e 11% disseram que não promoveram ações de estreitamento de vínculos entre os alunos". Dos documentos encaminhados pelas escolas visitadas, constata-se o relato de desenvolvimento de ações durante os momentos de conversa e escuta, bem como em eventos e projetos realizados ao longo do ano, observando-se, adicionalmente, que em 60% dos PPPs das unidades visitadas há previsão de ações de aproximação da família do aluno. Todos os gestores das escolas visitadas disseram que realizaram ações de estreitamento de vínculos entre alunos. Com relação às medidas de aproximação da família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil, com exceção de uma unidade, as escolas declararam que promoveram ações nesse sentido." (Fls. 22 da Peça 5).

A Auditoria identificou ainda o estabelecimento do "Dia da Família na Escola" pela SME nas unidades escolares, que contempla atividades de estreitamento das relações família/escola.

[4] 4 Art. 4º A Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar tem as seguintes diretrizes: ...
IV - aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil;
V - promover atividades que aproximem os alunos e estreitem seus vínculos;

Outra constatação importante diz respeito às medidas de combate à gravidez precoce, nos anos de 2022 e 2023, "59% dos gestores afirmaram que não realizaram medidas de combate à gravidez precoce e 14% disseram que não promoveram ações de conscientização e combate ao assédio moral ou bullying".

Mesmo reconhecendo os desafios enfrentados pelo Executivo, para operacionalizar os anseios da sociedade, e mesmo diante das ações tomadas pela SME, a Auditoria constatou que não foram concebidas medidas sistemáticas voltadas à matéria, sendo os efeitos das ações incidentais.

O **item 5 -** Grêmios estudantis - está fixado no art. 4º, XII, da Lei Municipal nº 17.564/2021[5], a qual estabelece, como diretriz da Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar, o estímulo à integração entre alunos e a construção de ambiente escolar democrático, inclusive com a forma de grêmios, grupos esportivos e de estudos, conferindo o máximo de autonomia possível aos alunos para a condução de seus trabalhos.

O Decreto Municipal nº 58.840/2019 instituiu o Programa Grêmios Estudantis na rede municipal de ensino nas escolas de ensino fundamental e médio.

Em relação a esse item, a Auditoria concluiu que a ação foi formalmente cumprida, registrando que no trabalho realizado não foi analisado a criação de grupos esportivos e de estudos, bem como elementos que atestem o nível de autonomia dos alunos para a condução de seus trabalhos.

Por fim, o **item 6** - "Incentivos para escolhas certas" (nudge) - está previsto no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021[6]. A inclusão desse item no normativo foi justificada por experiências dos Estados de Goiás e de São Paulo, de envio de SMS com mensagens de incentivo à permanência de alunos nas escolas e perguntas visando o monitoramento e prevenção da evasão.

No entanto, o tema é complexo e a Secretaria Municipal de Educação pondera que a evasão escolar é fenômeno multifacetado e multicausal e, ainda, que as múltiplas trajetórias que constituem a existência dos mais de um milhão de alunos matriculados na RME-SP, com um mundo diverso em etnias, culturas, religiões, nacionalidades, arranjos familiares, identidades de gênero, organizações sociais, demandas físicas, cognitivas, afetivas, psicológicas e biológicas, faz com que se deva considerar a adoção de estratégias amplas e diversas para encontrar formas equitativas e promotoras de melhores condições de acesso, permanência e aprendizagem na escola. Dessa forma, quando questionada a respeito da adoção dessa estratégia respondeu que - ainda estava em estudo, para compreender o que seria "incentivos para escolhas certas" (nudge) na

---

[5] Art. 4º A Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar tem as seguintes diretrizes: ...
XII - estimular a integração entre alunos e a construção de ambiente escolar democrático, inclusive com a formação de grêmios, grupos esportivos e de estudos, conferindo o máximo de autonomia possível aos alunos para a condução de seus trabalhos;

[6] Art. 4º A Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar tem as seguintes diretrizes:
... XIV - fazer uso de mecanismos de "incentivo para escolhas certas" (nudge) para prevenir o abandono escolar e a evasão escolar; 21 Publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 19.02.2021, páginas 116/117. Processo SEI nº 6010.2021/0000793-7

educação, uma vez que considera que o termo "nudge" no Brasil está associado à "Teoria do Incentivo", o que estaria contemplado no desenvolvimento do pensamento crítico que permeia a legislação paulista e brasileira, e já é efetuado por essência (peça 3, fl. 5).

Acerca desse item, a Auditoria considerou que até o momento não foram adotados na RME-SP, de forma sistemática, mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge) para prevenir o abandono e a evasão escolar, não tendo sido atendido, portanto, o art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021.

Dessa forma, a partir das análises realizadas, a Secretaria de Controle Externo apresentou as seguintes conclusões:

5.1. Pendência de implementação do Cadastro de Permanência do Aluno, contrariando o art. 5º da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.1).

5.2. Aplicação de medidas relacionadas ao "desenvolvimento de competências socioemocionais" à RME-SP, vis a vis o disposto em lei, está em fase de estudo pela SME, configurando o cenário atual de não atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, I, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.2).

5.3. Aumento pouco significativo, entre junho de 2021 e maio de 2023, da quantidade de escolas que dispõem de educação em tempo integral, comprometendo o cumprimento do disposto no art. 4º, III, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.3).

5.4.Implementação incipiente de medidas sistêmicas voltadas a estreitar os vínculos entre os estudantes, aproximar a família do aluno de suas atividades escolares e de seu ambiente estudantil, conscientizar e combater o assédio moral (bullying) e a gravidez precoce, fato que coloca em risco o efetivo cumprimento do disposto no art. 4º, IV, V, XV e XVI da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.4).

5.5. Não foram adotados pelas EMEFs da RME-SP, de forma sistemática, mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge) para prevenir o abandono e a evasão escolar, contrariando a diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.6).

Além disso, propôs as seguintes determinações (item 8):

Determinar à Secretaria Municipal de Educação, que apresente a este Tribunal, no prazo de 06 meses, plano de ação com vistas a sanear os problemas, a seguir identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação:

a) cronograma relativo à criação do Cadastrado de Permanência do Aluno, por estar em desacordo com o art. 5º da LM nº 17.564/2021; b) detalhamento das ações estruturadas destinadas ao

desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno, por estar em desacordo com o art. 4º, I, da LM nº 17.564/2021;

c) projeção da quantidade de escolas da RME-SP – e de turmas por escola – que passarão a funcionar em tempo integral, para cumprimento do disposto no art. 4º, III, da LM nº 17.564/2021;

d) detalhamento da implementação, de forma sistêmica, das ações voltadas a estreitar os vínculos entre os alunos, a aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e a combater o assédio moral (bullying) e a gravidez precoce, para efetivo cumprimento do disposto no art. 4º, IV, V, XV e XVI da LM nº 17.564/2021; e

e) considerações acerca das estratégias relacionadas a mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge), em contexto de prevenção ao abandono e à evasão escolar, para atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021.

Devidamente oficiada, a Secretaria Municipal de Educação apresentou esclarecimentos, nos quais, em breve síntese, informou que: a) apesar de não retratarem a globabilidade do conceito, no âmbito da rede municipal já existem sistemas que operam com a finalidade prevista em lei, o Sistema de Gestão Pedagógica (SGP) e o Escola On line (EOL), possibilitando o acompanhamento da frequência diária, mensal, bimestral e anual de cada estudante por escola, por Diretoria Regional de Ensino e geral, afirmando que essa informação já compõe a base de dados para o planejamento de políticas públicas, sendo que esse sistema está em fase de expansão para diversas modalidades; b) o Currículo da Cidade apresenta a Matriz de Saberes, que objetiva a garantia de saberes de todos os estudantes, ao selecionar e organizar as aprendizagens a serem asseguradas ao longo da escolarização, orientando o papel da SME, das equipes de formação das Diretorias Regionais de Ensino, dos supervisores escolares e educadores que trabalham nas escolas; c) O Programa São Paulo Integral era oferecido, em 2023, em 213 escolas e em 2024 passou a atender 2.295 turmas em 443 unidades, totalizando 68 mil estudantes; d) há ações estruturadas nos eixos da Gestão Democrática, Educação em Direitos Humanos, Convivência e Mediação de Conflitos, Cuidado, Saúde e Proteção Social e que dispõe de instâncias de gestão democrática e inclusiva, organizadas de forma coletiva para que as decisões e ações sejam pensadas e organizadas com a participação efetiva da comunidade escolar; e) a efetivação de processos de ensino e aprendizagem ajustados às necessidades dos estudantes favorece o engajamento deles em contextos de aprendizagem significativa e que a oferta de processos de fortalecimento das aprendizagens constitui-se em possibilidades de garantir a permanência dos estudantes, uma vez que a efetivação de processos de ensino de qualidade produz aprendizagens e sucesso escolar, prevenindo a evasão escolar; f) a organização dos Trabalhos Colaborativos de Autoria com os estudantes do ciclo autoral do Ensino Fundamental apoia o desenvolvimento da autonomia dos estudantes e a construção de expectativas para a vida futura e projeto de vida.

Ao analisar a defesa apresentada, a Auditoria concluiu que os elementos apresentados não são capazes de alterar os apontamentos contidos na conclusão (item 5 do Relatório), motivo pelo qual **ratificou** os itens "a" a "d" da Proposta de Determinação contida no subitem do item 8.1 do Relatório de Auditoria e **retificou** o item "e" para:

e) detalhamento das medidas de monitoramento e controle das estratégias relacionadas a mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge), em contexto de prevenção ao abandono

e à evasão escolar, para atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ante o teor eminentemente adjetivo e instrumental, requereu seja a presente Auditoria conhecida e registrada, com posterior encaminhamento à Origem das conclusões e recomendações que se fizerem cabíveis na espécie.

A Secretaria Geral, considerando o caráter fático e técnico dos apontamentos, concluiu que o presente trabalho de Auditoria de Conformidade cumpriu seus objetivos, estando apta a ser levada ao conhecimento e deliberação pelo E. Pleno deste Tribunal, sem prejuízo de eventuais determinações ou recomendações.

VOTO

Em julgamento Auditoria Programada, prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2023, tendo como objeto as medidas de combate à evasão escolar dos estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) adotadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME), bem como verificar em que medida as ações descritas nos normativos referentes à evasão escolar têm sido efetivadas.

Trata-se de matéria muito relevante, diretamente afeta à garantia dos direitos de aprendizagem, acesso e permanência de todas as crianças, adolescentes e jovens, aliados aos princípios de inclusão e equidade. Sendo ainda mais sensível nesse contexto de pós pandemia, havendo a possibilidade real de que as interrupções nas aulas presenciais tenham exacerbado os desafios relacionados à evasão.

Em 2022, pesquisa realizada pelo Instituto Inteligência em Pesquisa e Consultoria (IPEC) para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) revelou que dois milhões de crianças, adolescentes e jovens de 11 a 19 anos (11% da amostra pesquisada) não estavam frequentando a escola no Brasil[7].

Os procedimentos de auditoria aplicados nesta fiscalização envolveram uma série de ações coordenadas e foram planejados e executados com o objetivo de proporcionar uma avaliação da eficácia das medidas relacionadas à prevenção à evasão escolar, abrangendo avaliação do ambiente de controles internos, aplicação de formulários eletrônicos e questionários, entrevistas com gestores, análise de documentos fornecidos pelos Núcleos de Apoio e Acompanhamento para a Aprendizagem (NAAPA) e pelas unidades escolares visitadas e visitas a unidades escolares em diferentes territórios que compunham a amostra.

[7] Educação Brasileira em 2022 - A Voz dos Adolescentes. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/media/20186/file/educacao-em2022_a-voz-de-adolescentes.pdf. Acesso em 04.05.2023.

Cumpre informar que o critério utilizado para seleção dessas escolas foi a classificação observada no Índice de Desenvolvimento da Educação Paulistana (IDEP) – unidades com alta complexidade de gestão e baixo nível socioeconômico[8].

No presente trabalho, alinhado com as metas e estratégias do Plano Municipal de Educação, instituído pela Lei Municipal nº 16.271/2015, e com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, especialmente no que diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento nºs 4 e 10[9], a Auditoria focou em questões-chave relacionadas à efetivação da Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar prevista na Lei Municipal nº 17.564/2021, quais sejam:

1) exame da implementação do **Cadastro de Permanência do Aluno**;

2) avaliação das ações realizadas visando ao **desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno**;

3) verificação relativa à quantidade de escolas que dispõem do modelo "**Programa em Tempo Integral**";

4) análise das medidas adotadas com vistas a **estreitar os vínculos entre os alunos, aproximar a família do estudante de suas atividades escolares**, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e palestras e rodas de conversa de conscientização e combate ao assédio moral (*bullying*) e à gravidez precoce;

5) análise do estímulo à formação de **grêmios estudantis**;

6) avaliação das medidas adotadas atinentes aos "**incentivos para escolhas certas**" (nudge) para prevenir o abandono e a evasão escolar.

A análise detalhada desses pontos nucleares culminou com a identificação de **cinco pendências** descritas na Conclusão (item 5), as quais posso a tratar:

5.1. Pendência de implementação do Cadastro de Permanência do Aluno, contrariando o art. 5º da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.1).

Com relação a esse aspecto, mesmo tendo presente os esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Educação acerca da existência de outros sistemas (Escola Online - EOL e Sistema de Gestão Pedagógica - SGP) que contém parte das informações relativas à evasão, a Auditoria concluiu que tais sistemas **não atendem na totalidade o previsto para o Cadastro de Permanência e** consignou que a própria Secretaria admite que tais sistemas não retratam a

[8] Faixa 2 do IDEP – Índice de Complexidade de Gestão 2 e Nível Socioeconômico 3. Disponível em: http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/idep. Acesso em 19.05.2023.

[9] São eles:
4.Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.
10.Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

globalidade do Cadastro de Permanência de Aluno estabelecido na Lei Municipal nº 17.564/2021, razão pela qual manteve a proposta de Determinação.

A respeito do assunto, cumpre ressaltar que o art. 5º da referida Lei Municipal previu a criação do Cadastro de Permanência do Aluno, com dados segregados por Diretoria Regional de Ensino e unidade educacional, sendo que a ausência de dados organizados e bem estruturados sobre abandono e evasão escolar tende a comprometer, como afirmado pela Auditoria, o acompanhamento e a formulação de políticas públicas de forma efetiva, uma vez que a implementação de um Cadastro de Permanência do aluno contribui para o desenvolvimento sustentável da sociedade por meio de igualdade de oportunidades.

5.2. Aplicação de medidas relacionadas ao "desenvolvimento de competências socioemocionais" à RME-SP, vis a vis o disposto em lei, está em fase de estudo pela SME, configurando o cenário atual de não atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, I, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.2)

Quanto a esse aspecto, a Secretaria Municipal de Educação justificou a dificuldade de estabelecimento de um consenso acadêmico acerca do termo **competências socioemocionais** e esclareceu que a atuação das equipes multidisciplinares do Núcleo de Apoio e Acompanhamento para a Aprendizagem (NAAPA) tem primado pelo acompanhamento do desenvolvimento de crianças e adolescentes em sua complexidade, de modo a propiciar a melhoria da convivência e clima escolar.

De acordo com o apurado pela Auditoria sobre as ações efetuadas na escola ao longo de 2022 e 2023, 26% dos gestores educacionais das escolas da amostra estatística afirmaram que não realizam ações visando o desenvolvimento de competências socioemocionais dos estudantes. Dos documentos encaminhados pelas escolas visitadas, há o relato de ações durante os momentos de conversa e escuta, bem como em eventos e projetos realizados ao longo do ano.

Ainda assim, e mesmo tendo assinalado os desafios enfrentados pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Educação, a Auditoria avaliou que **a diretriz estabelecida na legislação não foi atendida satisfatoriamente**, porquanto restou demonstrado que a Pasta ainda está promovendo estudo para entendimento do termo "desenvolvimento de competências socioemocionais".

A Secretaria de Controle Externo pontuou a "necessidade premente, em matérias desta natureza, de articulação entre órgãos públicos, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos, bem como a necessidade de maior integração entre os níveis central (SME), regionais (DREs) e locais (unidades escolares), com vistas a dar efetividade ao intuito de formar cidadãos autônomos e dotados de ferramentas que permitam a eles o convívio harmonioso".

5.3. Aumento pouco significativo, entre junho de 2021 e maio de 2023, da quantidade de escolas que dispõem de educação em tempo integral, comprometendo o cumprimento do disposto no art. 4º, III, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.3).

Em relação a esse apontamento, cumpre registrar que o art. 4º, inciso III, da Lei Municipal nº 17.564/2021 define como diretriz da Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão

Escolar o incentivo à expansão do número de escolas que dispõem do modelo Programa em Tempo Integral.

Nesse aspecto, foi analisada evolução das unidades educacionais que adotam o modelo de Educação em Tempo Integral, no período de junho de 2021 a maio de 2023, e o crescimento foi de apenas 2%. E das unidades que afirmaram possuir turmas em tempo integral, 50% ofereciam esse atendimento para apenas um ano do ensino fundamental[10].

Ademais, a Secretaria de Controle Externo assinalou que essa aparente morosidade na ampliação das escolas que contam com o Programa acaba por afastar a rede municipal de ensino de um dos pilares sobre o qual está assentada, qual seja, a equidade, uma vez que a coexistência de escolas que oferecem aulas em tempo integral com aquelas que não oferecem gera desigualdades de oportunidade aos alunos. Além disso, o incentivo à expansão do número de escolas que dispõem do modelo em tempo integral é reconhecido como diretriz da Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar.

Dessa forma, a Auditoria concluiu que **as condições oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação não têm sido suficientes para a expansão significativa do modelo**

5.4.Implementação incipiente de medidas sistêmicas voltadas a estreitar os vínculos entre os estudantes, aproximar a família do aluno de suas atividades escolares e de seu ambiente estudantil, conscientizar e combater o assédio moral (bullying) e a gravidez precoce, fato que coloca em risco o efetivo cumprimento do disposto no art. 4º, IV, V, XV e XVI da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.4).

Sobre esse aspecto, a Secretaria Municipal de Educação destacou algumas iniciativas: a atuação do Núcleo de Apoio e Acompanhamento para a Aprendizagem (NAAPA), o Programa Operação Trabalho (POT) Busca Ativa Escolar (que criaria vínculo entre comunidade e território por se tratarem de mães de alunos), incentivo para as equipes gestoras contemplarem em seus Projetos Político Pedagógicos (PPPs) o fortalecimento do vínculo com as famílias, contemplando inclusive no Calendário de Atividades, o Dia da Família na Escola conforme Instrução Normativa da Secretaria Municipal de Educação nº 48/2022. A maioria das unidades escolares questionadas afirmou realizar atividades de aproximação dos alunos e da comunidade, mais de 60% possuíam esse item em seus Projetos Pedagógicos e todas realizaram o Dia da Família na Escola. Não obstante, a conclusão da Especializada foi de que as ações identificadas nas unidades educacionais **não representam medidas sistemáticas** voltadas à matéria, sendo os efeitos das ações citadas incidentais, com exceção ao "Dia da Família na Escola".

Outra constatação importante diz respeito às medidas de combate à gravidez precoce, nos anos de 2022 e 2023, no sentido de que "59% dos gestores afirmaram que não realizaram medidas de combate à gravidez precoce e 14% disseram que não promoveram ações de conscientização e combate ao assédio moral ou bullying".

[10] Tabela 2, fls. 20 da Peça 5.

5.5. Não foram adotados pelas EMEFs da RME-SP, de forma sistemática, mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge) para prevenir o abandono e a evasão escolar, contrariando a diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.6)

A inclusão desse ponto no art. art. 4º, inciso XIV (quatorze), da Lei Municipal de nº 17.564/202 foi justificada por experiências de envio de mensagens de texto (SMS) de incentivo à permanência de alunos nas escolas e perguntas visando o monitoramento e prevenção da evasão. No entanto, o tema é complexo e a Secretaria Municipal de Educação ponderou que a evasão escolar é um fenômeno multifacetado e multicausal e, ainda, que as múltiplas trajetórias que constituem a existência dos mais de um milhão de alunos matriculados na Rede Municipal de Educação de São Paulo, com um mundo diverso em etnias, culturas, religiões, nacionalidades, arranjos familiares, identidades de gênero, organizações sociais, demandas físicas, cognitivas, afetivas, psicológicas e biológicas, faz com que se deva considerar a adoção de estratégias amplas e diversas para encontrar formas equitativas e promotoras de melhores condições de acesso, permanência e aprendizagem na escola. Dessa forma, quando questionada a respeito da adoção dessa estratégia respondeu que - ainda estava em estudo, para compreender o que seriam "incentivos para escolhas certas" (nudge) na Educação, uma vez que considera que o termo "nudge" no Brasil está associado à "Teoria do Incentivo", o que estaria contemplado no desenvolvimento do pensamento crítico que permeia a legislação paulista e brasileira e que já é efetuado por essência na rede municipal de educação. Ainda assim, a Auditoria considerou que até o momento não foram adotados na Rede Municipal de Educação de São Paulo, de forma sistemática, mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge) para prevenir o abandono e a evasão escolar.

Por fim, quanto aos Grêmios Estudantis (item 3.5 do Relatório), elencados na Política de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar, como relevantes para o estímulo à integração entre alunos e a construção de ambiente escolar democrático, a Auditoria assinalou que foi formalmente cumprida, pois foi constatado que todas as unidades escolares possuem grêmios escolares constituídos.

Dessa forma, conheço do Relatório de Auditoria, para fins de registro, o qual destacou aspectos que comportam aperfeiçoamento, e acolho as propostas de determinação, nos seguintes termos:

8.1. Proposta de determinação

Determinar à Secretaria Municipal de Educação, que apresente a este Tribunal, no prazo de 06 meses, plano de ação com vistas a sanear os problemas, a seguir identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação:

a) cronograma relativo à criação do Cadastrado de Permanência do Aluno, por estar em desacordo com o art. 5º da LM nº 17.564/2021;

b) detalhamento das ações estruturadas destinadas ao desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno, por estar em desacordo com o art. 4º, I, da LM nº 17.564/2021;

c) projeção da quantidade de escolas da RME-SP – e de turmas por escola – que passarão a funcionar em tempo integral, para cumprimento do disposto no art. 4º, III, da LM nº 17.564/2021;

d) detalhamento da implementação, de forma sistêmica, das ações voltadas a estreitar os vínculos entre os alunos, a aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e a combater o assédio moral (bullying) e a gravidez precoce, para efetivo cumprimento do disposto no art. 4º, IV, V, XV e XVI da LM nº 17.564/2021; e

e) detalhamento das medidas de monitoramento e controle das estratégias relacionadas a mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (nudge), em contexto de prevenção ao abandono e à evasão escolar, para atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021.

Outrossim, determino a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação, para apresentar, **no prazo de 6 (seis) meses,** 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

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – REVISOR *AD HOC*

TC/004595/2023 – Auditoria de Conformidade tendo por objetivo verificar se as ações da Secretaria Municipal de Educação, descritas nos normativos referentes à evasão escolar, estão sendo efetivadas, conforme previsto no Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2023, aprovado pela Resolução nº 32/2022 e alterada pela Resolução nº 04/2023
Relator: Conselheiro João Antônio

AUDITORIA. EVASÃO ESCOLAR. POLÍTICAS PÚBLICAS. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. CADASTRO DE PERMANÊNCIA. COMPETÊNCIAS SOCIOEMOCIONAIS. TEMPO INTEGRAL. VÍNCULOS ALUNO-FAMÍLIA. BULLYING. GRAVIDEZ PRECOCE. 1. Constatada pendência de implementação ou implementação incipiente e não sistemática da maioria das ações de combate à evasão escolar previstas na política municipal, o que compromete a capacidade da Secretaria Municipal de Educação de combater eficazmente o problema. **2.** Achados de auditoria indicam deficiências na implementação do Cadastro de Permanência do Aluno, ações incipientes para desenvolvimento de competências socioemocionais e para estreitar vínculos aluno-família/combater bullying/gravidez precoce, expansão lenta do tempo integral, e ausência de uso sistemático de mecanismos de *"incentivos para escolhas certas"*. **3.** Diante das deficiências constatadas, cabe a esta Corte de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao cumprimento da lei. Art. 71, inciso IX, Constituição Federal. **CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 4.** Elaboração de Plano de Ação para aperfeiçoamento da política pública de combate à evasão escolar. **PROPOSTA.** 5. O Plano de Ação deverá considerar as novas perspectivas do tema, trazidas pelo Decreto Municipal nº 63.104/2023.

VOTO

01. Trata o presente de **Auditoria de Conformidade** que tem como objeto as medidas de combate à **evasão escolar** dos estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) tomadas pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME) e como finalidade verificar em que medida as ações descritas nos normativos referentes à evasão escolar têm sido efetivadas.

02. O processo de fiscalização em análise foi incluído no Plano Anual de Fiscalização do exercício de 2023 (Resolução TCMSP nº 32/2022, alterada pela Resolução TCMSP nº 04/2023) em razão da importância fundamental de assegurar o acesso à educação e a permanência dos estudantes no ambiente escolar, considerando que o combate à evasão escolar contribui para a equidade e a inclusão no sistema educacional, e que as interrupções nas aulas presenciais no período pandêmico poderiam ter exacerbado os desafios relacionados à evasão escolar. O escopo da auditoria abrangeu a análise de seis pontos-chave previstos na política municipal: implementação do Cadastro de Permanência do Aluno; desenvolvimento de

competências socioemocionais; expansão do tempo integral; estreitamento de vínculos com alunos/famílias e combate ao *bullying* e à gravidez precoce; estímulo a grêmios estudantis; e uso de "incentivos para escolhas certas" (*nudge*).

03. O **Relatório de Auditoria** (peça 05) apontou que houve pendências ou implementação incipiente e não sistemática da maioria dessas ações, à exceção da formalização dos grêmios estudantis, conforme as seguintes conclusões:

> **5.1.** Pendência de implementação do Cadastro de Permanência do Aluno, contrariando o art. 5º da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.1).
> **5.2.** Aplicação de medidas relacionadas ao "desenvolvimento de competências socioemocionais" à RME-SP, vis a vis o disposto em lei, está em fase de estudo pela SME, configurando o cenário atual de não atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, I, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.2).
> **5.3.** Aumento pouco significativo, entre junho de 2021 e maio de 2023, da quantidade de escolas que dispõem de educação em tempo integral, comprometendo o cumprimento do disposto no art. 4º, III, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.3).
> **5.4.** Implementação incipiente de medidas sistêmicas voltadas a estreitar os vínculos entre os estudantes, aproximar a família do aluno de suas atividades escolares e de seu ambiente estudantil, conscientizar e combater o assédio moral (*bullying*) e a gravidez precoce, fato que coloca em risco o efetivo cumprimento do disposto no art. 4º, IV, V, XV e XVI da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.4).
> **5.5.** Não foram adotados pelas EMEFs da RME-SP, de forma sistemática, mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (*nudge*) para prevenir o abandono e a evasão escolar, contrariando a diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021 (subitem 3.6).

04. Além das constatações, a Especializada formulou proposta no sentido de que esta Corte de Contas determine a elaboração de um Plano de Ação à Secretaria Municipal da Educação, que contemple os seguintes itens: a) cronograma relativo à criação do Cadastro de Permanência do Aluno, por estar em desacordo com o art. 5º da LM nº 17.564/2021; b) detalhamento das ações estruturadas destinadas ao desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno, por estar em desacordo com o art. 4º, I, da LM nº 17.564/2021; c) projeção da quantidade de escolas da RME-SP – e de turmas por escola – que passarão a funcionar em tempo integral, para cumprimento do disposto no art. 4º, III, da LM nº 17.564/2021; d) detalhamento da implementação, de forma sistêmica, das ações voltadas a estreitar os vínculos entre os alunos, a aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil e a combater o assédio moral (bullying) e a gravidez precoce, para efetivo cumprimento do disposto no art. 4º, IV, V, XV e XVI da LM nº 17.564/2021; e) considerações acerca das estratégias relacionadas a mecanismos de "incentivos para escolhas certas" (*nudge*), em contexto de prevenção ao abandono e à evasão escolar, para atendimento da diretriz estabelecida no art. 4º, XIV, da LM nº 17.564/2021.

05. Diante da emissão do Relatório de Auditoria, o Conselheiro Relator determinou a intimação da Secretaria Municipal de Educação para apresentação de esclarecimentos (peça 07). A **Origem**, então, **manifestou-se** indicando que já possui sistemas como o Sistema de Gestão Pedagógica (SGP) e o Escola On-line (EOL) que operam para acompanhamento de frequência e registro de abandono/evasão, embora admita que não representam a globalidade do Cadastro de Permanência do Aluno previsto em lei, mencionando

ferramentas em desenvolvimento. A SME argumentou que o Currículo da Cidade e a Matriz de Saberes já promovem o desenvolvimento de competências socioemocionais e destacou o crescimento na oferta do Programa São Paulo Integral como incentivo à expansão do tempo integral. Sobre o estreitamento de vínculos com alunos e famílias e abordagem de temas como *bullying* e gravidez precoce, a SME apontou instâncias de gestão democrática, programas como o POT Busca Ativa Escolar e eventos como o "Sábado em Família", além de relatar um alto índice de implementação de grêmios estudantis com apoio e orçamento. Em referência aos "incentivos para escolhas certas" (*nudge*), a Secretaria interpretou o conceito dentro das práticas pedagógicas existentes e mencionou o processo de regulamentação do Programa Gaia, reiterando que busca ativa é uma estratégia de prevenção à evasão e que ações de formação para profissionais estão em planejamento (peça 18).

06. Tornados os autos à Auditoria, a **Equipe de Auditoria ratificou a maioria de suas propostas de determinação originais** referentes ao Plano de Ação (itens 'a' a 'd'), que abrangiam o cronograma do Cadastro de Permanência do Aluno, o detalhamento das ações para desenvolvimento de competências socioemocionais, a projeção da expansão do tempo integral e a implementação sistêmica de ações para estreitar vínculos e combater *bullying*/gravidez precoce. Apenas a proposta referente aos "incentivos para escolhas certas" (*nudge*), constante do item 'e', foi retificada para solicitar detalhes sobre as medidas de monitoramento e controle dessas estratégias. No mais, em relação aos apontamentos do Relatório, concluiu que a defesa apresentada não foi capaz de alterar as conclusões anteriormente apresentadas (peça 22).

07. A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** manifestou-se considerando que o processo em tela tem um caráter eminentemente adjetivo e instrumental, prescindindo de análise de mérito. Afirmou que a Origem apresentou uma série de esclarecimentos pertinentes e que a Administração tem adotado inúmeras providências para melhorar a gestão do sistema educacional nos últimos anos, agindo de acordo com os parâmetros normativos e com procedimentos operacionais que lhe parecem adequados. A PFM solicitou que o procedimento fosse conhecido e registrado, destacando que os relatórios de auditoria serão de grande valia e balizamento para que a Origem possa, no futuro, aperfeiçoar sua gestão e adotar as melhores práticas para diminuir a evasão escolar. Por fim, considerou que a instrução processual estava aperfeiçoada com as análises da auditoria e os esclarecimentos da Origem, e que o trabalho estava apto para ser levado ao Plenário (peça 25).

08. Encerrando a instrução processual, a **Secretaria Geral** observou que a SME apresentou esclarecimentos apenas sobre as propostas de determinação sugeridas no relatório inicial, mantendo-se silente quanto às conclusões propriamente ditas. Concordou com a avaliação da Auditoria de que a defesa apresentada pela Origem não foi capaz de alterar os apontamentos contidos na conclusão do relatório inicial, que indicavam pendência de implementação, estudo em fase inicial ou implementação incipiente e não sistemática da maioria das ações previstas na política municipal de prevenção e combate à evasão escolar. Diante disso, ratificou a manutenção das propostas de determinação originalmente formuladas, com uma única retificação no item 'e', que solicita detalhamento das medidas de monitoramento e controle das estratégias de "incentivos para escolhas certas" (*nudge*). Caracterizando os achados de auditoria e as propostas de determinação como eminentemente fáticos e técnicos, de competência da área especializada, a Secretaria Geral concluiu que a auditoria cumpriu seus objetivos de verificar a efetividade das ações da Secretaria Municipal de Educação e considerou o processo apto para conhecimento e deliberação pelo Plenário.

09. É o relatório.

010. De plano, considerando que a instrução processual desenvolveu-se de forma regular, com efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, acompanho o entendimento da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, esposado pelo Conselheiro Relator, de que a auditoria empreendida nestes autos cumpriu seus objetivos e, por isso, deve ser **CONHECIDA** para fins de **REGISTRO**, nos termos da Resolução TCMSP nº 06/2000, art. 11, §1º.

011. Em sede de análise de mérito, quanto às conclusões apresentadas, é necessário reconhecer a relevância dos achados da Auditoria para a questão da evasão escolar é direta e significativa, pois as pendências ou a implementação incipiente das ações obrigatórias na legislação municipal comprometem a capacidade da SME de combater eficazmente o problema. Nesse sentido, a apontada ausência de um Cadastro de Permanência do Aluno nos moldes legais dificulta o acompanhamento preciso e a formulação de políticas públicas baseadas em dados.

012. Da mesma forma, a falta de ações estruturadas e sistemáticas para o desenvolvimento de competências socioemocionais e para estreitar vínculos com alunos/famílias e combater *bullying* ou gravidez precoce deixa lacunas no suporte aos estudantes e no fortalecimento do ambiente escolar como fator de retenção. A expansão lenta do tempo integral, por sua vez, limita uma estratégia reconhecida como contribuinte para a redução da evasão. A ausência de uso sistemático de "incentivos para escolhas certas" implica não explorar a potencialidade das ferramentas comportamentais que poderiam influenciar positivamente a decisão de permanecer na escola.

013. A única área considerada formalmente cumprida, a dos grêmios estudantis, embora importante, não compensa por si só as deficiências constatadas nas outras frentes, de modo que cabe, então, a esta Corte de Contas, no exercício da competência prevista no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao cumprimento da lei.

014. Neste sentido, tendo em vista a proposta da Auditoria, de determinação para que a Secretaria Municipal de Educação apresente Plano de Ação, no prazo de 6 (seis) meses, trago a seguinte ponderação.

015. Após a realização da presente auditoria, cujos trabalhos de campo ocorreram entre maio e novembro de 2023, sobreveio a edição do Decreto Municipal nº 63.104, de 28 de dezembro de 2023, que instituiu o *Programa Estudante Presente Transforma Futuros* no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Tal decreto configura inovação normativa relevante na política pública de prevenção e enfrentamento da exclusão, do abandono e da evasão escolar no Município de São Paulo, estabelecendo diretrizes, mecanismos e instâncias de governança específicos que não foram objeto da fiscalização anterior.[11]

[11] NBASP 100 – Princípios Fundamentais da Auditoria do Setor Público, item 31: *"Os usuários previstos desejam ter segurança sobre a confiabilidade e relevância da informação que eles utilizam como base para a tomada de decisões"*.

016. Assim, na condição de membro deste Tribunal e em observância ao princípio da colaboração institucional para o aprimoramento da gestão pública, entendo pertinente que o Plano de Ação a ser elaborado contemple, de maneira expressa, as inovações introduzidas pelo Decreto Municipal nº 63.104, de 28 de dezembro de 2023. Referido decreto, editado subsequentemente à conclusão da auditoria, trouxe avanços relevantes na estruturação de estratégias para o enfrentamento da evasão escolar no Município de São Paulo, não tendo sido, portanto, objeto de análise pela auditoria em tela.

017. Nesse contexto, visando garantir a atualidade e a efetividade das medidas corretivas a serem implementadas, proponho que o Plano de Ação considere, de forma integrada, os seguintes aspectos estabelecidos no Decreto nº 63.104/2023: (i) a articulação intersetorial entre educação, saúde, assistência social e direitos humanos, como estratégia de enfrentamento das múltiplas causas da evasão escolar (art. 3º, art. 5º, inciso V); (ii) a necessidade de formulação de estratégias específicas para garantir a permanência de estudantes em situação de tratamento de saúde, portadores de doenças crônicas ou em regime de cuidados de longa duração (art. 6º, inciso V); (iii) a implementação de ações de promoção da proteção integral e enfrentamento à violência (art. 6º, inciso VI); e (iv) a consideração das condições de vulnerabilidade educacional, entendida esta como o acúmulo de fatores de risco que comprometem o acesso, a permanência e o desempenho escolar dos estudantes (art. 6º, inciso VII).

018. A incorporação dessas diretrizes ao Plano de Ação permitirá que as medidas corretivas propostas sejam alinhadas não apenas às constatações da auditoria realizada, mas também às inovações trazidas à política pública em vigor, assegurando que as respostas institucionais sejam tempestivas, adequadas e eficazes no enfrentamento da evasão escolar.

019. Diante do exposto, **CONHEÇO** para fins de **REGISTRO** a presente Auditoria de Conformidade. **ACOMPANHO A PROPOSTA DE DETERMINAÇÃO**, no sentido de impor à Origem, neste momento, a elaboração de um Plano de Ação, **COM O ACRÉSCIMO DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS** pelo Decreto Municipal nº 63.104/2023.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO