



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de
Controle Externo | **SGCE**



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE – RO



RELATÓRIO CONCLUSIVO DE AUDITORIA OPERACIONAL

**Qualidade da Educação Infantil (Pré-
Escola) da Rede Pública do Município
de Ouro Preto do Oeste – RO**

Porto Velho/RO - 2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE RONDÔNIA

SGCE

Secretaria-Geral de
Controle Externo



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

PROCESSO	00322/2022-TCE-RO
UNIDADE JURISDICIONADA	Secretaria Municipal de Educação, Turismo, Cultura e Esporte de Ouro Preto do Oeste – SEMECE-OPO
INTERESSADO(S)	Prefeito (a) do Município de Ouro Preto do Oeste-RO; Secretário (a) de Educação do Município de Ouro Preto do Oeste-RO.
CATEGORIA	Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA	Auditoria Operacional
ASSUNTO	Avaliação das políticas de formação inicial, complementar e continuada de docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola da rede pública municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste-RO.
RESPONSÁVEIS	Juan Alex Testoni , CPF n. 139.509.592-20 – Prefeito Municipal de Ouro Preto do Oeste – RO; Andreza Justina Dias , CPF n. 767.428.142-68 – Assessora Especial de Educação da Secretaria Municipal de Educação, Turismo, Cultura e Esporte de Ouro Preto do Oeste – SEMECE-OPO.
RELATOR	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

Supervisor da Auditoria:

Francisco Vagner de Lima Honorato – Matrícula 538

Equipe de Auditoria:

João Marcos de Araújo Braga Júnior – Matrícula 536 (Coordenador)

Leonardo Emanuel Machado Monteiro – Matrícula 237 (Membro)

Dalton Miranda Costa – Matrícula 476 (Membro)

(cf. Portaria n. 29, de 13 de janeiro de 2022)



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

RESUMO

Este relatório versa sobre a auditoria operacional realizada na Secretaria Municipal de Educação, Turismo, Cultura e Esporte do Município de Ouro Preto do Oeste/RO (SEMECE-OPO), entre os meses de janeiro e março de 2022, tendo por objeto as políticas de formação inicial, complementar e continuada de docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola da rede pública municipal de ensino.

Enquanto fator decisivo para a qualidade da oferta de Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica na qual se insere a subetapa da pré-escola (de matrícula obrigatória), a qualificação dos profissionais da educação deve ser alvo de decisões e processos de gestão do sistema de ensino visando seu incremento, considerando as especificidades pedagógicas do atendimento à primeira infância.

Em razão disso, a fiscalização empreendida objetivou avaliar o desempenho da unidade jurisdicionada na concepção e implementação de processos estruturados de formação profissional desses agentes educacionais, a fim de identificar eventuais problemas, oportunidades de melhoria e, possivelmente, boas práticas a serem compartilhadas pelas demais redes de ensino rondonienses.

Para tanto, a equipe de auditoria se serviu de critérios de avaliação auridos da legislação nacional e local, bem como da literatura técnico-científica produzida sobre a temática, e mediante a aplicação de métodos de pesquisa documental e pesquisa de opinião para a coleta de dados, e uma abordagem qualitativa para sua análise, verificou inoperâncias e carências administrativas consistentes: na ausência de uma política estruturada de incentivo à formação inicial e complementar voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil; na ausência de uma política estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, conforme parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil; na ausência de uma sistemática de gestão por desempenho alinhada com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil.

As possíveis causas para essas falhas podem ser resumidas: na carência de uma sistematização gerencial centralizada, preferencialmente informatizada, sobre o corpo docente da rede pública para subsidiar a tomada de decisões; na fragilidade do planejamento direcionado à formação profissional de docentes e gestores escolares; na ausência de uma política de gestão por resultados; e na falta de acompanhamento e monitoramento dos indicadores e metas próprios da rede pública municipal, elaborados com base nos parâmetros nacionais de qualidade na educação infantil.

Caso não endereçadas, para fins de mitigação ou elisão, a persistência dessas causas poderá gerar efeitos negativos, sintetizados: em processos de formação profissional insuficientes e desconectados dos parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil; em insegurança e desestímulo dos profissionais da rede pública que atuam na pré-escola; aumento da dificuldade de concretização das metas previstas no Plano Municipal Decenal de Educação (PME); e, em última instância, em uma oferta de educação infantil insatisfatória.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

LISTA DE SIGLAS

BNC-Formação – Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica

BNC-Formação Continuada – Base Nacional Comum para a Formação Continuada

CAQ – Custo Aluno-Qualidade

CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial

CECEX-9 – Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas

CEB – Câmara de Educação Básica

CME-OPO – Conselho Municipal de Educação do Município de Ouro Preto do Oeste

CNE – Conselho Nacional de Educação

CSA – Conselho Superior de Administração

DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

Espin – Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

Fundeb – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Gaepe-RO – Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ()

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MP-RO – Ministério Público do Estado de Rondônia

NEE – necessidades educacionais especiais

PAF – Programação Anual de Fiscalizações

PCe – Processo de Contas eletrônico

PIC Ouro Preto – Projeto Integrado de Colonização Ouro Preto

PICE – Plano Integrado de Controle Externo

PNE – Plano Nacional de Educação





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

PIB – Produto Interno Bruto

Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEMECE-OPO – Secretaria Municipal de Educação, Turismo, Cultura e Esporte de Ouro Preto do Oeste

SEMED-PVh – Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho

SGCE – Secretaria-Geral de Controle Externo

TCE-RO – Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

TCU – Tribunal de Contas da União

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	.....	41
Figura 2	.....	42
Figura 3	.....	42
Figura 4	.....	43
Figura 5	.....	44
Figura 6	.....	49
Figura 7	.....	49
Figura 8	.....	50
Figura 9	.....	50
Figura 10	.....	51
Figura 11	.....	51
Figura 12	.....	51
Figura 13	.....	52
Figura 14	.....	52
Figura 15	.....	53





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

SUMÁRIO

1. Introdução	07
2. Visão geral	18
2.1. A educação infantil no Brasil	18
2.2. O conceito de qualidade da educação brasileira	25
2.3. A formação profissional como condição de uma educação de qualidade	30
2.4. Os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil e a formação docente	35
2.5. A educação infantil no Município de Ouro Preto do Oeste	37
3. Avaliação das políticas de formação inicial, complementar e continuada dos docentes e gestores escolares da pré-escola	39
3.1. Sobre o gerenciamento das informações e as políticas de incentivo à formação inicial e complementar dos docentes e gestores escolares da pré-escola	39
3.1.1. Síntese dos achados, recomendações e benefícios esperados	46
3.2. Sobre os processos de formação continuada dos docentes e gestores escolares da pré-escola	48
3.2.1. Síntese dos achados, recomendações e benefícios esperados	56
3.3. Sobre o monitoramento das instituições privadas que atuam em regime de parceria com a rede pública na oferta da pré-escola	59
3.4. Sobre a avaliação de desempenho dos docentes e gestores escolares da pré-escola	59
3.4.1. Síntese dos achados, recomendações e benefícios esperados	61
4. Manifestação da gestora da SEMECE-OPO	63
5. Conclusão	64
6. Propostas de Encaminhamento	68





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

1 – INTRODUÇÃO

Este relatório versa sobre a auditoria operacional realizada na Secretaria Municipal de Educação, Turismo, Cultura e Esporte de Ouro Preto do Oeste (SEMECE-OPO), tendo por objeto as políticas de formação inicial, complementar e continuada de docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola da rede pública municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste/RO.

2. Partindo das disposições inseridas na Programação Anual de Fiscalizações (PAF), componente do Plano Integrado de Controle Externo para o período de 1º de abril de 2021 a 31 de março de 2022 (PICE 2021/2022), com aprovação do Conselho Superior de Administração (CSA) do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO),¹ a Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) determinou à Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas (CECEX-9) a realização de duas auditorias operacionais voltadas à **avaliação da qualidade da educação infantil** ofertada por municípios rondonienses.

3. Tendo em vista a ampla variedade de abordagens possíveis, essa Unidade Técnica vislumbrou a necessidade de se promoverem estudos preliminares para melhor definir o objeto das auditorias. Diante disso, foram destacados auditores de controle externo para a avaliação inicial do referencial teórico que trata da temática, resultando na escolha do documento “Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil”, editado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2018,² como fonte principal de critérios técnicos para aferição do desempenho e indução de melhorias na política de educação infantil dos municípios rondonienses, mediante ação de controle externo.

4. Nesse comenos, foi desde logo apreciado como “não-escopo” das auditorias assim delineadas o problema do acesso à educação infantil, em que pese sua relevância e impacto na qualidade da política educacional sejam sensíveis, quer pela diminuição do alcance da política pública no conjunto da população, quer pelo déficit de desenvolvimento a ser recuperado em etapas subsequentes do processo de ensino-aprendizagem, afetando os resultados.³

5. É que, a despeito de sua relevância, as evidências acerca da baixa cobertura de atendimento em creche e do não-cumprimento da meta do vigente Plano Nacional de Educação (PNE) quanto à pré-escola;⁴ a centralidade desta pauta no debate público; e, bem assim, a

¹ Conforme o art. 72, §§ 1.º e 2.º, do Regimento Interno do TCE-RO, c/c. os arts. 11, *caput*, e §§ 1.º e 4.º; 12; 13; 14; 19; 20; e 21, todos da Resolução n. 268/2018/TCE-RO, publicada no D.O.e. TCE-RO n. 1.764, de 04/12/2018.

² Juntado aos autos sob o ID 1181115. Referido documento foi produzido sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica do MEC, em cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e com a colaboração de diversas entidades representativas da educação infantil no Brasil. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=141451-public-mec-web-isbn-2019-003&category_slug=2020&Itemid=30192. Acesso em: 09fev2022.

³ Não por outro motivo, a gestão do acesso se constitui no primeiro princípio do principal documento referencial ora utilizado, enunciando como primeiro parâmetro de qualidade: “1.1.1. realizar mapeamento da demanda e, se necessário, promover a ampliação do atendimento;”. Cf. *Ibidem*, p. 27.

⁴ Instituído com a Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Vide infra, notas 30 e 44 a 46.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

preeminência da discussão do acesso à educação infantil ante à da qualidade propriamente dita do serviço prestado tornaram imperativo reconhecer a necessidade de abordá-lo como tema principal em outras ações de controle externo, em atenção à sua especificidade.⁵ Neste sentido, referido tema desbordou dos lindes das auditorias operacionais aqui apresentadas.

6. Ato contínuo, optou-se por circunscrever o foco de cada qual das auditorias a dois tópicos considerados relevantes, por implicarem em fatores de risco muito prováveis e de alto impacto na qualidade da educação infantil, a saber: a **organização do ambiente educativo** e a **formação dos profissionais de educação infantil**. Assim sendo, visando validar as opções feitas e, no mesmo passo, colher contribuições abalizadas para a delimitação do escopo de ambas as ações de controle previstas, a Coordenação da CECEX-9 reputou imprescindível a realização de um painel de referência, com a participação de especialistas na área, de consultores deste Tribunal e de representantes da gestão pública da educação infantil.⁶ Uma vez agendado o painel, foram expedidos os atos de designação das equipes que posteriormente fariam o planejamento das auditorias operacionais.⁷

7. A par das sobreditas contribuições dos participantes do painel de referência, as equipes então designadas consideraram a conveniência de se discutir a questão do financiamento da política educacional, relativamente aos temas escolhidos como foco de cada fiscalização, em vista do caráter objetivo e mensurável desse aspecto, de sua feição condicionante à execução e à expansão da política pública e, em especial, em virtude de sua estreita vinculação com o histórico debate sobre qualidade da educação, na experiência brasileira, diretamente expressa nos indicadores de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ).⁸

⁵ A avaliação das políticas de acesso a creche e de universalização da pré-escola é tida como prioridade no Planejamento Estratégico vigente para esta Corte de Contas. Cf. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Planejamento estratégico 2021-2028**: educação, desenvolvimento regional, integridade. Porto Velho: TCE-RO, 2021, pp. 14, 28-29. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2021/09/08/plano-estrategico-2021-2028/>. Acesso em: 09fev2022. Diante disso, num trabalho de articulação interinstitucional, o TCE-RO integra o Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (Gaepe-RO) juntamente com o Ministério Público do Estado de Rondônia (MP-RO) e órgãos do sistema de justiça, em diálogo permanente com órgãos e entidades representativas da educação, em que iniciativas são tomadas para endereçar os problemas do setor. *Exempli gratia*, a Nota Técnica GAEPE-RO Nº 007/2021, recentemente expedida pelo Gabinete, veiculou recomendação aos gestores municipais do estado de Rondônia quanto à organização de fila de espera para acesso a creche e pré-escola. Disponível em: <https://tcero.tc.br/gaepe-ro/>. Acesso em: 18fev2022.

⁶ O painel de referência aconteceu no dia 05 de novembro de 2021, e a síntese das manifestações dos participantes e dos debates travados na ocasião foi registrada em papel de trabalho específico (PT 01, ID 1168928), contendo a programação do evento anexa.

⁷ São as portarias de n. 384 e 385, de 28/10/2021, publicadas no D.O.e. TCE-RO n. 2.466, de 03/11/2021, sendo esta última a portaria correspondente à equipe que planejou a auditoria ora em apresentação, constante dos autos sob o ID 1168910.

⁸ Para uma contextualização do vínculo histórico-conceitual entre qualidade e financiamento da educação, e para uma definição do CAQi e do CAQ, o processo de sua elaboração e de sua atualização, e os esforços para sua implementação, cf. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e CAQ no PNE**: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: [s.e.], 2018. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/saiba-como-sao-calculados-o-caqi-e-o-caq-livro/>. Acesso em: 22fev2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

8. Entretanto, dentre os prevacentes motivos para excluir semelhante aspecto do escopo das auditorias operacionais assim planejadas, estavam: a controvérsia reinante sobre a consistência do conceito e da metodologia de cálculo dos aludidos mecanismos, pondo em dúvida sua operabilidade;⁹ e as recentes modificações no arcabouço normativo, em nível constitucional e legal. Estas modificações, por um lado, reforçaram a positivação de tais instrumentos, mas, por outro lado, transformaram toda a sistemática redistributiva do financiamento da educação pública, no âmbito da cooperação federativa, com a nova e permanente versão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência e impactos financeiros desdobram-se de modo escalonado pelos exercícios de 2021 a 2027,¹⁰ configurando um regime de transição, e conferindo uma complexidade ao assunto que se faz indesejada no bojo das ações de controle ora em comento.

9. Desta feita, atuando em um esforço conjunto, as duas equipes procederam à seleção dos municípios a serem auditados em cada qual das fiscalizações, mediante a análise de critérios de seleção estipulados para esse fim. As equipes de auditoria deliberaram pela seleção de apenas 1 (um) município para cada ação fiscalizatória, em razão do caráter inédito do trabalho a ser desenvolvido no repertório desta Corte de Contas – porque centrado na qualidade da educação infantil –,¹¹ recaindo a escolha do município de Ouro Preto do Oeste para a auditoria operacional devotada ao exame da qualificação dos profissionais da rede pública dedicados à referida etapa da educação básica.¹²

⁹ O Parecer CNE/CEB n. 3/2019, aprovado em 26.03.2019, e homologado pelo Ministro da Educação conforme despacho publicado no Diário Oficial da União (D.O.U.) de 29.04.2019 (Seção 1, p. 27) reúne argumentos neste sentido. O documento está disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=74271>. Acesso em: 22fev2022.

¹⁰ O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional n. 108, de 27 de agosto de 2020, tendo sido regulamentado pela Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, a qual já foi alterada pela Lei Federal n. 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Na redação atual da lei regulamentadora, as diferenças e ponderações quanto aos valores anuais por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) aplicáveis à distribuição dos recursos que compõem os Fundos serão objeto de atualização em 2023, para vigorar em 2024, tal como o indicador para a educação infantil, previsto no art. 28. Ademais, a complementação da União dar-se-á progressivamente, nos seis anos subsequentes ao do início da vigência da lei, até alcançar o percentual estipulado em seu art. 5.º. Vide arts. 41 e ss.

¹¹ Cumpre mencionar que fiscalizações sobre a gestão das secretarias de educação rondonienses são conduzidas pelo Tribunal de Contas desde longa data, e que a avaliação da política pública educacional igualmente já foi objeto de trabalhos anteriores, a exemplo das auditorias deflagradas para acompanhar o cumprimento das metas 1 e 3 do atual PNE pelas secretarias estadual e municipais de educação em Rondônia, a partir do Acórdão ACSA-TC n. 00014/17, prolatado nos autos de n. 01920/2017-TCE-RO; e a exemplo da recente auditoria operacional realizada na Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho (SEMED-PVh) para avaliar a política de formação, contratação e lotação de professores, com foco na alfabetização na idade certa, autuada sob o n. 01529/2021-TCE-RO, em tramitação no sistema de processamento eletrônico (PCE) desta Corte.

¹² A escolha do município se baseou em dois critérios, a saber: o número absoluto de alunos matriculados no sistema de ensino; e o percentual de docentes com formação inicial adequada para atuar na educação infantil. A análise dos critérios de seleção e as justificativas para a escolha do município foram registradas em papel de trabalho específico (PT 02, ID 1168931).





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

10. Na sequência, elaborou-se um inventário de riscos comuns a ambas as ações de controle, concebendo-se medidas mitigadoras de sua incidência,¹³ quando então as reflexões compartilhadas entre os integrantes de ambas as equipes suscitaram a conveniência de se restringir o enfoque à subetapa da pré-escola, uma vez sendo esta de caráter obrigatório, excluindo-se, por conseguinte, a subetapa da creche, a fim de prevenir uma abrangência dos objetos de auditoria que fosse incompatível com o perfil de trabalho “piloto” a ser concretizado.

11. É dizer, cada auditoria operacional assim projetada deveria ter um escopo estritamente delimitado, resumindo-se a um segmento bem definido da política educacional e a uma única rede de ensino, para se conferir maior segurança à análise, com a redução da amplitude e da complexidade do objeto auditado. E apesar de válida e tecnicamente completas, cada qual das ações planejadas poderia vir a funcionar como um piloto, permitindo-se um refinamento das técnicas e metodologias empregadas de modo a possibilitar sua aplicação futura em um universo maior.¹⁴

12. No mesmo inventário de riscos, ademais, ponderou-se o impacto da pandemia de Covid-19 na educação infantil, e a necessidade de apreciar os possíveis reflexos nos objetos auditados, bem como na execução das auditorias operacionais, tendo em vista o longo período de suspensão das atividades escolares presenciais e a possibilidade de novas interrupções.¹⁵

13. Inobstante os iniludíveis efeitos da crise global de saúde pública na oferta da política educacional, chegou-se à conclusão de que, ao menos no concernente à ação de controle direcionada à formação dos profissionais atuantes no segmento em foco, aludida emergência sanitária e social não representaria limitações significativas ao desenvolvimento dos trabalhos, na medida em que estes não seriam direcionados à prática pedagógica na ponta, ao desempenho de tais profissionais em seu múnus direto e concreto, concentrando-se, ao revés, em aferir processos

¹³ O inventário de riscos e de controles configurou um papel de trabalho, igualmente colacionado aos autos (PT 03, ID 1168933).

¹⁴ Vale consignar que não se trata, aqui, da aplicação de um “teste-piloto”, enquanto ensaio para garantir a consistência dos instrumentos de coleta de dados, consoante explicado à fl. 35 do Manual de Auditoria Operacional aprovado pela Resolução n. 228/2016/TCE-RO, publicada no Diário Oficial eletrônico do TCE-RO n. 1.291, de 13/12/2016. Trata-se, em verdade, de auditorias operacionais planejadas e executadas em sua inteireza, porém com uma estrita delimitação de escopo, adotada como medida mitigadora de riscos ante a novidade da proposta de fiscalização. Para maiores explicações sobre o teste-piloto, cf. também BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020, p. 93. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/manual-de-auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 18fev2022.

¹⁵ Com a Portaria n. 188, de 03 de fevereiro de 2020, editada pelo Ministro de Estado da Saúde, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), e a edição da Lei Federal n. 13.979, de 13 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento à pandemia, e a legislação subsequente, os entes subnacionais determinaram a suspensão das atividades escolares presenciais em março de 2020. Uma vez tomadas tais medidas no território rondoniense, estas ensejaram toda uma atuação da Corte de Contas estadual, pelas vias do controle externo e da articulação interinstitucional (por meio do Gaepe/RO), no sentido de assegurar um retorno planejado e gradual das atividades escolares nas unidades das redes de ensino, que contemplasse uma estratégia de acolhimento de profissionais e alunos e um plano de ação voltado à recomposição dos programas de ensino, ante os déficits de aprendizado relativos aos conteúdos programáticos de cada nível, etapa e modalidade. Acerca disso, cf. os processos de n. 01055/20, n. 02584/20 e 03066/20, todos julgados nos termos do Acórdão APL-TC 00201/21, prolatado no bojo deste último, e publicado no D.O.e. do TCE-RO n. 2425, de 01/09/2021.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

afeitos à gestão da pasta municipal da educação, relacionados ao planejamento, ao desenho e à adoção de providências de cunho sistêmico e periodicidade regular, cujos resultados na política pública são esperados no longo prazo.

14. Assim, o esforço conjunto de ambas as equipes culminou na elaboração da estratégia global de auditoria, papel de trabalho que reuniu as análises e deliberações de seus integrantes a fim de subsidiar o planejamento de suas respectivas ações de controle.¹⁶

15. Nestes termos, tendo como objetivo geral avaliar o desempenho da unidade jurisdicionada na concepção e implementação dos processos que estruturam as políticas de formação inicial, complementar e continuada de docentes e gestores escolares¹⁷ que atuam na pré-escola, de maneira a identificar eventuais problemas, oportunidades de melhoria e boas práticas que contribuam para o incremento da formação profissional de seus agentes, a auditoria operacional aborda, sob esse prisma, a qualidade da educação infantil ofertada na pré-escola da rede pública municipal e intenta concorrer para aprimorá-la, a par dos resultados obtidos com a análise e das recomendações sugeridas, como propostas de encaminhamento, ao final desta peça técnica. E, para tanto, foram concebidos os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar se a rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste exerce um **gerenciamento atualizado e eficaz das informações sobre o corpo docente e os gestores** que atuam na pré-escola, apto a monitorar o cumprimento dos requisitos mínimos de formação inicial e a identificar as necessidades de adequação dos quadros existentes, **propiciando a formulação de políticas de incentivo à formação inicial e complementar** voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil;
2. Analisar se a rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste dispõe de **processos estruturados de formação continuada** dos docentes e gestores que atuam na pré-escola, aderentes ao perfil e às demandas formativas destes profissionais, em consonância com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil.
3. Analisar se a rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste promove um **monitoramento eficaz e efetivo das instituições privadas que ofertam educação infantil no ciclo da pré-escola, em regime de parceria**, relativamente ao cumprimento dos requisitos mínimos de formação inicial e à estruturação de processos de formação continuada dos docentes e gestores que nelas atuam.
4. Analisar se a rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste emprega **mecanismos eficazes de avaliação de desempenho dos docentes** que atuam na pré-escola, **pautados nos parâmetros de qualidade da educação infantil**, e cujos resultados tenham impacto na remuneração e na

¹⁶ A estratégia global de auditoria compõe o PT 04, registrado nos autos sob o ID 1168934.

¹⁷ Para os fins da análise ora empreendida, na categoria “gestor escolar” estão compreendidos os profissionais de educação que atuam em suporte à atividade docente, em atividades de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional – é dizer, profissionais cujas atribuições se classificam como pedagógicas, em sentido estrito, ou são diretamente relacionadas à atividade-fim do processo educacional, e cujo desempenho requer qualificação e/ou experiência especificamente na área educacional, consoante o disposto nos arts. 64 e 67, § 1.º, da Lei Federal n. 9.394/1996, chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). São exemplos possíveis desses profissionais: diretores e vice-diretores escolares, orientadores pedagógicos, supervisores escolares, etc.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

carreira, bem como sirvam ao diagnóstico renovado das demandas formativas desses profissionais.

16. No intuito de atingir esses objetivos, pois, foram concebidas 04 (quatro) questões de auditoria, divididas em subquestões, conforme disposto na matriz de planejamento elaborada pela equipe,¹⁸ cujas respostas foram perquiridas pelos procedimentos adotados. São elas:

Questão 1. A rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste exerce um gerenciamento atualizado e eficaz das informações sobre o corpo docente e os gestores que atuam na pré-escola, apto a monitorar o cumprimento dos requisitos mínimos de formação inicial e a identificar as necessidades de adequação dos quadros existentes nas unidades educacionais dedicadas a esse ciclo da educação infantil?

Subquestão 1.1. Há um sistema centralizado de gerenciamento de informações sobre o corpo docente e os gestores da rede municipal, possibilitando sua identificação, o conhecimento de sua qualificação, e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na pré-escola?

Subquestão 1.2. Há políticas de incentivo à formação inicial e complementar voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil, efetivamente baseadas nas informações disponíveis?

Questão 2. Os processos para garantir a formação continuada dos profissionais que atuam na docência e na gestão escolar da pré-escola do Município de Ouro Preto do Oeste são adequados ao perfil destes, atendem suficientemente às suas demandas formativas, e estão estruturados de acordo com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil?

Subquestão 2.1. Há uma política estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, contendo: i) planejamento regular de eventos e cursos; ii) participação de profissionais especializados na elaboração e/ou execução dos processos formativos; iii) parcerias com universidades e/ou instituições especializadas; e iv) inserção da rede municipal em fóruns e redes de apoio à educação infantil?

Subquestão 2.2. Os processos de formação continuada são concebidos e implementados: i) por equipe técnica majoritariamente composta por profissionais da própria rede; ii) com ênfase na aplicabilidade dos conteúdos ministrados e na disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola?

Subquestão 2.3. Os processos de formação continuada dos profissionais que atuam na pré-escola contêm, em sua programação, os seguintes conteúdos: i) domínio teórico e prático da BNCC e do plano municipal de educação; ii) práticas pedagógicas e de gestão que promovam a inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE); iii) práticas pedagógicas e de gestão que promovam a articulação das unidades educacionais com outros órgãos da rede de proteção social; iv) domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil?

Questão 3. A rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste promove um monitoramento eficaz e efetivo das instituições privadas que ofertam educação infantil no ciclo da pré-escola, em regime de parceria, relativamente ao cumprimento dos requisitos mínimos de formação

¹⁸ A matriz de planejamento configura papel de trabalho coligido aos autos (PT 05, ID 1168935).





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

inicial e à estruturação de processos de formação continuada dos docentes e gestores que nelas atuam?

Subquestão 3.1. Há processos de controle instituídos pela rede para a verificação regular e periódica do cumprimento dos requisitos mínimos de formação inicial dos docentes e gestores das instituições privadas de pré-escola que atuam em regime de parceria?

Subquestão 3.2. Há, para os docentes e gestores das instituições privadas de pré-escola que atuam em regime de parceria: i) disponibilização de vagas nos eventos e cursos de formação continuada conduzidos na rede pública, e/ou ii) cursos e eventos formativos direcionados aos profissionais dessas instituições?

Questão 4. A rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste emprega mecanismos eficazes de avaliação de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola, pautados nos parâmetros de qualidade da educação infantil, e cujos resultados impactam na remuneração e na carreira, bem como servem para o diagnóstico renovado das demandas formativas desses profissionais?

Subquestão 4.1. Os processos de avaliação de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola são pautados pelos parâmetros de qualidade da educação infantil?

Subquestão 4.2. Os resultados da avaliação de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola: i) têm reflexo em sua remuneração e sua progressão/promoção na carreira; ii) são usados para aferir suas necessidades de aperfeiçoamento profissional; iii) são usados para medir o impacto da política de formação continuada no incremento da qualidade da educação infantil ofertada no ciclo da pré-escola?

17. E a fim de obter as repostas necessárias às questões supra elencadas, e com isso alcançar os objetivos estabelecidos, a equipe de auditoria definiu os critérios de avaliação a partir da análise da legislação educacional nacional e local, bem como de consulta à literatura técnica e acadêmica produzida sobre o tema da educação infantil, merecendo destaque o já mencionado documento “Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil”, editado pelo MEC (ID 1181115),¹⁹ como referência principal para a avaliação do objeto auditado, bem como os seguintes:

Legislação nacional

Constituição Federal, arts. 6.º, *caput*; 23, inciso V; 30, incisos I, II e VI; 37, *caput*; 205, 206, 208, *caput* e incisos I, III, IV, VII e §§ 1.º e 2.º; 209, *caput* e incisos I e II; 211, *caput* e §§ 1.º, 2.º, 4.º, 6.º e 7.º; 214, *caput* e inciso III; e 227, *caput*.

Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), arts. 3.º; 4.º; 53, *caput*; 54, inciso IV; 58; 70-A, inciso III; 88, incisos VIII e IX.

Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), arts. 2.º; 3.º; 4.º, incisos I, alínea “a”, II, III, IX e X; 5.º; 6.º; 7.º; 8.º; 11; 18; 21, inciso I; 26; 29; 30, inciso II; 31; 59, inciso III; 60-A; 60-B; 61; 62, *caput* e §§ 1º, 2º, 3.º, 4º, 5º e 8º; 67, *caput*, incisos I, II, IV e §§ 1.º e 2.º; 87, §3º, inciso III.

¹⁹ Vide supra, nota 02.



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação), especialmente o art. 2.º, incisos IV e IX; o Anexo, meta 1, estratégias 1.1, 1.8 e 1.13; meta 7, estratégias 7.3, 7.4, 7.5 e 7.21; e meta 16, estratégia 16.1.

Lei Federal n. 13.257, de 08 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), especialmente os arts. 2.º; 3.º; 4.º; 5.º; 6.º; 9.º; 10; 11; e 16, *caput*.

Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb), art. 51, *caput* e incisos I a IV, e parágrafo único.

Decreto Federal n. 8.572, de 09 de maio de 2016 (Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica).

Parecer CNE/CEB n. 20, de 11 de novembro de 2009 (Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil – DCNEI).

Resolução CNE/CEB n. 5, de 17 de dezembro de 2009 (Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil – DCNEI).

Resolução CNE/CP n. 2, de 20 de dezembro de 2019 (Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica - e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica – BNC-Formação).

Resolução CNE/CP n. 1, de 27 de outubro de 2020 (Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada – BNC-Formação Continuada).

Legislação local

Lei Municipal n. 1.972, de 06 de setembro de 2013 (Plano de Carreira do Magistério Público Municipal).

Lei Municipal n. 2.156, de 03 de novembro de 2015 (Plano Municipal Decenal de Educação – PME), especialmente o Anexo, meta 1, estratégias 1.2, 1.3; e meta 17, estratégias 17.2, 17.6, 17.8, 17.10 e 17.12.

Lei Municipal n. 2.435, de 17 de janeiro de 2018 (Institui o novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários Geral dos Servidores Públicos do Município).

Lei Municipal n. 2.609, de 16 de maio de 2019 (Dispõe sobre a reestruturação dos cargos comissionados e funções gratificadas do quadro administrativo municipal), art. 7.º e Anexos I e II.

Resolução n. 039/CME/OPO, de 18 de abril de 2018 (Estabelece normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Ouro Preto do Oeste).





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

Resolução n. 053/CME/OPO, de 10 de dezembro de 2020 (Homologa o Referencial Curricular de Rondônia como base para os projetos pedagógicos das escolas públicas do Sistema Municipal de Ensino de Ouro Preto do Oeste).

Literatura técnico-científica

ABUCHAIM, B. O. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2018. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261453>. Acesso em: 08nov2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Contribuições para a Política Nacional: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto**. Curitiba: Imprensa/UFPR; Brasília: MEC/SEB/COEDI, 2015.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Educação infantil de qualidade**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2021. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/educacao-infantil-qualidade-wp-8/>. Acesso em: 07nov2021.

CÔCO, V. *Educação Infantil: considerações sobre a formação de professores*. In: **Educação e análise**. Londrina, v. 3, n. 2, jul./dez. 2018, pp. 06-26. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1984-7939.2018v3n2p6>. Acesso em: 02nov2021.

18. Ao demais, a auditoria operacional assim executada segue a metodologia (abordagem, métodos e técnicas de coleta e de análise de dados) preconizada na Resolução n. 228/2016/TCE-RO, que encarta o Manual de Auditoria Operacional do TCE-RO, sem prejuízo de consulta à mais recente edição do Manual de Auditoria Operacional do TCU, quando necessário.²⁰

19. Neste sentido, a estruturação das questões e subquestões de auditoria e a definição dos critérios decorreu da utilização da técnica de *brainstorming*, em que cada integrante da equipe expôs livremente suas ideias e interpretações, até que se alcançou entendimento comum.

20. Em termos de estratégia metodológica, as questões de auditoria refletem a abordagem de estudo de *benchmarking*, e os métodos aplicados foram a pesquisa documental e a pesquisa de opinião, sendo que, para a coleta de dados foram utilizadas as técnicas de revisão documental, de questionário eletrônico (Google Forms) e de entrevista. Já quanto à análise dos dados coletados, sem prejuízo da representação gráfica de algumas informações, prevaleceu a abordagem qualitativa, na medida em que foram empregadas as técnicas de análise de conteúdo, de triangulação e do julgamento profissional dos integrantes da equipe, consensualmente obtido mediante debate.

21. O questionário eletrônico (PT 08, ID 1168945) foi aplicado a 56 (cinquenta e seis) professores e gestores escolares da pré-escola da rede municipal de ensino e a entrevista (PT 07, ID 1168942) foi realizada com a Assessora Especial da Educação da SEMECE-OPO,²¹ que se fez

²⁰ Vide supra, nota 14.

²¹ Tal como previsto no art. 5.º, § 2.º, Anexo I, 4ª tabela, e Anexo III, item 5, todos da Lei Municipal n. 2.609, de 16 de maio de 2019, o cargo de Assessor Especial da Educação é equivalente ao de secretário municipal, na estrutura





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

acompanhar de profissionais diretamente responsáveis pelas áreas de trabalho relacionadas aos assuntos em pauta.

22. As definições de achados, causas, efeitos, conclusões, proposições e benefícios esperados emergiram das análises técnicas empreendidas, bem como da realização de debates e consequente obtenção de consenso da equipe de auditoria.

23. Este relatório se compõe de **seis seções**, tratando esta **primeira** de aspectos introdutórios relativos ao objeto de auditoria, ofertando um relato sucinto dos antecedentes, apresentando os objetivos geral e específicos que se buscou alcançar, bem como a delimitação do escopo, questões e subquestões, critérios, metodologia e limitações da auditoria.

24. A **segunda seção** oferece uma visão geral da temática da educação infantil, dissertando sobre sua relevância como etapa da política pública educacional e sobre sua estruturação normativa e institucional, nos contextos nacional e local. De igual sorte, essa seção discorre sobre a noção de qualidade da educação, relatando o desenvolvimento histórico do tema no país, o debate em torno de seu conceito e das formas de sua abordagem, bem como os desafios de sua efetivação, com ênfase para as especificidades da educação infantil.

25. Na **terceira seção** está inserido propriamente o resultado da execução da auditoria operacional, tratando da avaliação das políticas de formação inicial, complementar e continuada de docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola da rede pública municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste – RO. Essa seção se subdivide em **quatro subseções**, considerando as questões e subquestões de auditoria delineadas para a apreciação segmentada do objeto auditado, e enfocam os seguintes aspectos: 1) gerenciamento das informações e políticas de incentivo à formação inicial e complementar dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola; 2) processos de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola; 3) monitoramento das instituições privadas que atuam em regime de parceria com a rede pública na oferta da pré-escola; 4) avaliação de desempenho dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola.

26. A **quarta** seção incorpora ao relatório a manifestação da gestora da unidade jurisdicionada acerca dos achados de auditoria identificados na análise perpetrada.

27. A **quinta seção** contém as conclusões da auditoria, em que são explicitados os achados, evidenciados na execução mediante testes metodológicos que promovem o confronto das situações encontradas com os critérios estabelecidos, de modo a suficientemente responder às questões de auditoria, alcançando os objetivos preestabelecidos, com a indicação das oportunidades de melhoria identificadas e os benefícios esperados com seu aproveitamento pela gestão da unidade jurisdicionada.

administrativa do Poder Executivo municipal, compreendendo as atribuições de gestor da pasta, como agente político diretamente vinculado ao prefeito.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

28. A **sexta seção**, por fim, elenca as propostas de encaminhamento necessárias ao prosseguimento do processo de controle externo, com vistas ao alcance do objetivo geral da auditoria operacional.





2 – VISÃO GERAL

2.1. A educação infantil no Brasil

29. A política pública educacional voltada à chamada primeira infância²² advém da superação de um histórico de desigualdade social e de cisão entre um aspecto assistencial e um aspecto instrucional do atendimento a essa faixa etária da população. A rigor, em um contexto prévio à ordem constitucional vigente, em que o direito à educação, embora positivado, não figurava expressamente no rol de direitos fundamentais, as unidades públicas de creche e pré-escola operavam sob a lógica assistencial, pondo-se à parte do sistema de ensino, ao passo que instituições privadas, destinadas a um público elitizado, orientavam-se a uma atuação preparatória ao processo de escolarização, sem todavia formalmente integrá-lo.²³

30. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e seu explícito objetivo de erradicação da pobreza e da marginalização, bem como de redução das desigualdades sociais e regionais, aliado à promoção do bem comum numa sociedade livre, justa, solidária e sem discriminações, (art. 3.º, incisos I, III e IV), o direito fundamental à educação consagrou-se como um direito de todos, de caráter social e cunho prestacional (art. 6.º, *caput*), na mesma medida em que a criança, doravante reconhecida como sujeito de direitos que lhe são próprios, tem esses direitos assegurados com absoluta prioridade, além da proteção integral contra toda negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, cumprindo à família, à sociedade e ao Estado, em mútua complementação, esse duplo dever de prestação e de garantia (art. 227).²⁴

31. A criança, nesse sentido, enquanto membro da sociedade civil organizada, partícipe da história e da cultura de um povo e, por isso, titular dos direitos nele reconhecidos, é considerada como pessoa em desenvolvimento, e a educação corresponde ao processo por meio do qual se busca atingir a plenitude desse desenvolvimento, intrinsecamente relacionado à

²² Nos termos do art. 2.º da Lei Federal n. 13.257/2016, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

²³ Para um breve histórico da educação infantil no Brasil e uma exposição sobre o embate entre uma concepção assistencialista e uma concepção pedagógica, cf. KUHLMANN Jr., M. Histórias da educação infantil brasileira. *In: Revista Brasileira de Educação*, n. 14, Rio de Janeiro: ANPEd, mai/jun/jul/ago2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782000000200002>. Acesso em: 07mar2022.

²⁴ A Lei Federal n. 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, explicita, em seu art. 3.º: “Art. 3.º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.” Já o *caput* dos art. 4.º e 5.º, reproduzem o teor do dispositivo constitucional: “Art. 4.º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.” e “Art. 5.º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.”



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

formação cidadã e à qualificação para o trabalho (art. 205 c/c art. 227, § 3.º, inciso V, da Constituição Federal).²⁵

32. Com esse novo paradigma, pois, a criança, em sua peculiar condição e em seu status jurídico diferenciado, torna-se o cerne da formulação e da execução da política educacional, mormente a direcionada à primeira infância, desde quando as creches e unidades de pré-escola vem se incorporar ao sistema de ensino, configurando a primeira etapa da Educação Básica, a qual se concebe e se estrutura sob o imperativo de observância da integralidade do desenvolvimento da criança, ante a indivisibilidade de seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, dado que tais aspectos se constituem nos fundamentos para o convívio em sociedade e em pré-requisitos para a aprendizagem cognitiva, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 (art. 29).

33. Em vista disso, o matiz de cuidado, característico do contexto familiar e, muitas vezes, objeto de provisão de outros serviços públicos – como os de assistência social e de saúde –, passa a compor igualmente o perfil da educação escolar, institucionalizada. E em que pese essa proximidade com o ambiente familiar e comunitário, os meios formais empregados na Educação Infantil requisitam profissionalização, com habilitação técnico-científica suficiente, a fim de que se concretize o intento de prover as condições para o integral desenvolvimento da criança, tornando-se, destarte, indissociáveis as dimensões do cuidar e do educar.²⁶

34. A partir disso, projetos pedagógicos e práticas curriculares necessariamente passam a ser delineados em uma perspectiva holística e tanto mais fluida do processo educacional, assim como vem a ser orientados para a articulação interinstitucional, de maneira a unificar iniciativas segmentadas e suavizar estágios de transição entre as etapas da Educação Básica, em atenção às especificidades de cada faixa etária.

35. Desta feita, instituídas pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) com a Resolução CEB n. 1, de 07 de abril de 1999, as primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) estabeleceram princípios norteadores (ético, políticos e estéticos) da política educacional nesta etapa, e já estavam alicerçadas na concepção do educando como um ser completo e indivisível, cujos aspectos físicos, emocionais, cognitivos e sociais não de ser estimulados de forma integrada, em práticas educativas dotadas de intencionalidade, nas quais a centralidade da criança em seu planejamento e implementação

²⁵ O art. 6.º do ECA consigna: “Art. 6.º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.” A seu turno, o art. 2.º da LDB, repetindo o disposto no art. 205 da Carta Política, reza que: “Art. 2.º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

²⁶ Sobre a indissociabilidade dos aspectos de cuidado e de educação, cf. MENEZES, L. A.; CARVALHO, D. A. B.; Nicolino TROMPIERI FILHO, N. Um olhar sobre o cuidar e o educar na educação infantil. In: **Revista Educação & Linguagem**, vol. 3, n. 1, Aracati: jun2016, pp. 32-44. Disponível em: <https://www.fvj.br/revista/revista-educacao-e-linguagem/edicoes/2016-1/>. Acesso em: 07mar2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

se traduz no protagonismo dela quanto ao próprio desenvolvimento, a ser adquirido por meio de experiências de convívio no espaço institucional.²⁷

36. Nessa toada, com a reformulação do Ensino Fundamental, que antecipou a obrigatoriedade de matrícula nesta etapa para crianças de seis anos de idade,²⁸ a Educação Infantil passou a cobrir a faixa etária de zero a cinco anos de idade (seis anos incompletos), e em 2009 tornou-se igualmente obrigatória a matrícula de crianças a partir de quatro anos de idade,²⁹ conferindo exigibilidade de ingresso à subetapa da pré-escola, o que aumentou a pressão pelo aumento de cobertura de atendimento, rumo à universalização, algo que já havia sido estipulado como meta da política educacional do país.³⁰

37. No mesmo diapasão, fez-se preciso uma atualização das diretrizes curriculares destinadas a conferir maior organicidade às propostas pedagógicas das instituições de educação infantil nos sistemas de ensino do país, a fim de que incorporassem as mudanças legislativas e os debates especializados em torno do tema. As novas DCNEI, veiculadas através da Resolução n. CNE/CEB n. 05, de 17 de dezembro de 2009,³¹ ao tempo em que reafirmaram os princípios norteadores definidos na versão anterior (art. 6.º), enfatizaram o caráter relacional do modo de aprender e de se desenvolver das crianças, que condiciona a elaboração de projetos pedagógicos e a organização de currículos intencionalmente construídos para promover experiências

²⁷ Vide o art. 3.º, incisos I, II e III, da supracitada Resolução, publicada no D.O.U., seção 1, p. 18, hoje revogada. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13203:resolucao-ceb-1999&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 07mar2022.

²⁸ Com a Lei Federal n. 11.114, de 16 de maio de 2015 e, em seguida, com a Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006 e a Lei Federal n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006.

²⁹ A partir da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.

³⁰ A universalização é a efetivação da garantia de ensino obrigatório, a ser conquistada mediante a implementação de políticas públicas educacionais e, por conseguinte, deriva da positivação da obrigatoriedade de cada etapa da Educação Básica, que se deu gradativamente, no ordenamento jurídico brasileiro. A universalização do ensino obrigatório já estava prevista na redação original da Constituição da República (art. 211, § 4.º) sendo apenas o ensino fundamental tido por obrigatório, até então (art. 208, inciso I). Com a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, prescreveu-se a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (nova redação do inciso II). A LDB, ao instituir a Década da Educação (art. 87), além de prever a elaboração de um Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas a serem alcançadas em dez anos (§ 1.º), determinou o dever de o poder público conseguir matricular todos os educandos com idade correspondente ao ensino fundamental (§ 3.º) – norma que permaneceu na LDB, com modificações, até sua revogação pela Lei Federal n. 12.796, de 04 de abril de 2013, a qual incluiu na mesma lei a obrigatoriedade da pré-escola, já prevista constitucionalmente desde 2009. O Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei Federal n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001), tendo como primeiro objetivo a elevação global do nível de escolaridade da população (secundado pela melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis), definiu como prioridades tanto a garantia do ensino fundamental obrigatório a todos quanto a ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino (as duas outras etapas do nível básico e o nível superior), o que conduziria à futura universalização. Em todo caso, com a constitucionalização do PNE, a partir da nova redação do art. 214 dada pela EC n. 59/2009, a universalização do atendimento escolar se tornou uma diretriz geral do plano decenal (inciso II), assim como a melhoria da qualidade do ensino (inciso III), o que foi reproduzido no PNE 2014-2024 (Lei Federal n. 13.005/2014, art. 2.º, incisos II e IV). Vide infra, notas 44 a 46.

³¹ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB n. 05, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil. Publicada no D.O.U. em 18/12/2009, Seção 1, p. 18. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13684:resolucoes-ceb-2009&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 07mar2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

educativas em espaços privilegiados de convivência. Nos termos do Parecer CNE/CEB n. 20/2009, que subsidiou a edição na nova Resolução (destacou-se):

A **proposta pedagógica**, ou projeto pedagógico, **é o plano orientador das ações da instituição e define as metas que se pretende para o desenvolvimento** dos meninos e meninas que nela são educados e cuidados, **as aprendizagens que se quer promovidas**. Na sua execução, a instituição de Educação Infantil organiza seu **currículo**, que pode ser entendido como **as práticas educacionais organizadas em torno do conhecimento e em meio às relações sociais que se travam nos espaços institucionais, e que afetam a construção das identidades das crianças**. Por expressar o projeto pedagógico da instituição em que se desenvolve, englobando as experiências vivenciadas pela criança, o currículo se constitui um instrumento político, cultural e científico coletivamente formulado (MEC, 2009b).

O currículo da Educação Infantil é concebido como um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, científico e tecnológico. Tais **práticas são efetivadas por meio de relações sociais que as crianças desde bem pequenas estabelecem com os professores e as outras crianças, e afetam a construção de suas identidades**.

Intencionalmente planejadas e permanentemente avaliadas, as práticas que estruturam o cotidiano das instituições de Educação Infantil devem considerar a integralidade e indivisibilidade das dimensões expressivo-motora, afetiva, cognitiva, linguística, ética, estética e sociocultural das crianças, apontar as **experiências de aprendizagem** que se espera promover junto às crianças e efetivar-se por meio de modalidades que assegurem as metas educacionais de seu projeto pedagógico.³²

38. As interações sociais travadas pelas crianças no ambiente escolar com as demais crianças e com os profissionais de educação, na medida em que compreendem as ações recíprocas que exercem entre si, em situações de convívio e na realização de atividades comuns, afetam e transformam os modos de agir, de sentir e de interpretar dos educandos, e constituem, por isso, um eixo estruturante da aprendizagem. Sua frequência em um espaço delimitado propicia a criação de vínculos – as chamadas relações sociais – que influenciam o desenvolvimento infantil e, destarte, devem ser planejadas e construídas com propósito.

39. Bem assim, as atividades conduzidas no ambiente educacional devem ser orquestradas em sintonia com o universo da criança e sua forma característica de interagir com o mundo e com os outros, por meio de brincadeiras, consistindo estas em outro eixo estruturante da educação infantil. Quanto a isso, o Parecer CNE/CEB n. 20/2009 explicita (destacou-se):

[...]

O conhecimento científico hoje disponível autoriza a visão de que desde o nascimento a criança busca atribuir significado a sua experiência e nesse

³² BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB n. 20/2009**. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Aprovado em: 11/11/2009, p. 06. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12745&Itemid=866. Acesso em: 10mar2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

processo volta-se para conhecer o mundo material e social, ampliando gradativamente o campo de sua curiosidade e inquietações, mediada pelas orientações, materiais, espaços e tempos que organizam as situações de aprendizagem e pelas explicações e significados a que ela tem acesso.

O período de vida atendido pela Educação Infantil caracteriza-se por marcantes aquisições: a marcha, a fala, o controle esfinteriano, a formação da imaginação e da capacidade de fazer de conta e de representar usando diferentes linguagens. Embora nessas aquisições a dimensão orgânica da criança se faça presente, suas capacidades para discriminar cores, memorizar poemas, representar uma paisagem através de um desenho, consolar uma criança que chora etc., não são constituições universais biologicamente determinadas e esperando o momento de amadurecer. Elas são histórica e culturalmente produzidas nas relações que estabelecem com o mundo material e social mediadas por parceiros mais experientes.

Assim, **a motricidade, a linguagem, o pensamento, a afetividade e a sociabilidade são aspectos integrados e se desenvolvem a partir das interações** que, desde o nascimento, a criança estabelece com diferentes parceiros, a depender da maneira como sua capacidade para construir conhecimento é possibilitada e trabalhada nas situações em que ela participa. Isso por que, na realização de tarefas diversas, na companhia de adultos e de outras crianças, no confronto dos gestos, das falas, enfim, das ações desses parceiros, cada criança modifica sua forma de agir, sentir e pensar.

Cada criança apresenta um ritmo e uma forma própria de colocar-se nos relacionamentos e nas interações, de manifestar emoções e curiosidade, e elabora um modo próprio de agir nas diversas situações que vivencia desde o nascimento conforme experimenta sensações de desconforto ou de incerteza diante de aspectos novos que lhe geram necessidades e desejos, e lhe exigem novas respostas. Assim busca compreender o mundo e a si mesma, testando de alguma forma as significações que constrói, modificando-as continuamente em cada interação, seja com outro ser humano, seja com objetos.

Uma atividade muito importante para a criança pequena é a **brincadeira**. Brincar dá à criança **oportunidade para imitar o conhecido e para construir o novo**, conforme ela reconstrói o cenário necessário para que sua fantasia se aproxime ou se distancie da realidade vivida, assumindo personagens e transformando objetos pelo uso que deles faz.

Na história cotidiana das interações com diferentes parceiros, vão sendo construídas significações compartilhadas, a partir das quais a criança aprende como agir ou resistir aos valores e normas da cultura de seu ambiente. Nesse processo é preciso considerar que as crianças aprendem coisas que lhes são muito significativas quando interagem com companheiros da infância, e que são diversas das coisas que elas se apropriam no contato com os adultos ou com crianças já mais velhas. Além disso, à medida que o grupo de crianças interage, são construídas as culturas infantis. [...] ³³

³³ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB n. 20/2009**, *op. cit.*, p. 07.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

40. Interações e brincadeiras, portanto, nos termos do art. 9.º da Resolução CNE/CEB n. 05/2009, são os eixos estruturantes em torno dos quais devem se articular as práticas pedagógicas erigidas para a Educação Infantil, nas quais o agir da criança, como coprodutor de experiências positivas socialização, é o canal para a aquisição das competências típicas dessa fase, consubstanciadas nos conhecimentos, habilidades e atitudes mobilizadas para a progressiva construção da identidade do educando, como pessoa, como cidadão e membro produtivo da sociedade.

41. Referida organização das práticas pedagógicas carecia, então, de um suporte elaborado sistematicamente, com o mapeamento das aprendizagens essenciais correspondentes a essa etapa da Educação Básica, que os diferentes sistemas de ensino e instituições escolares, mesmo em sua autonomia e diversificação, deveriam proporcionar. Assim é que, no esforço de cumprimento do disposto no art. 26 da LDB, bem como da estratégia 7.1 da Meta 7 do PNE,³⁴ foi concebida a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), instituída com a Resolução CNE/CP n. 22, de dezembro de 2017, inicialmente abrangendo as etapas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.³⁵

42. O documento de referência nacional, a par de estipular competências gerais a serem gradativamente adquiridas ao longo do percurso formativo da Educação Básica, nos termos do art. 4.º da sobredita Resolução, também previu seis **direitos de aprendizagem e desenvolvimento** específicos da Educação Infantil. Enumerados no art. 10 (incisos I a VI), tais direitos expressam o agir da criança no contexto do aprendizado escolar, sintetizado nos núcleos verbais “conviver”, “brincar”, “participar”, “explorar”, “expressar-se” e “conhecer-se”.

43. Para efetivação desses direitos, a BNCC fornece um arranjo curricular que agrupa as experiências das crianças em cinco campos, a saber: i) o eu, o outro e o nós; ii) corpo, gestos e movimentos; iii) traços, sons cores e formas; iv) escuta, fala, pensamento e imaginação; e v) espaços, tempos, quantidades, relações e transformações. A esses **campos de experiências** estão associadas as competências específicas a serem adquiridas pelos educandos na etapa da Educação Infantil, e dentro deles estão sequencialmente organizados os **objetivos de aprendizagem e desenvolvimento**, enquanto estágios de domínio dessas competências relativos a três faixas

³⁴ Diz o art. 26 da LDB, com redação dada pela Lei Federal n. 12.796/13: “Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.” Já a estratégia 7.1 do PNE enuncia: “7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;”.

³⁵ A citada Resolução está disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=53031>. Acesso em: 10mar2022. A BNCC constitui o Anexo do diploma normativo, e pode ser consultada em diferentes formatos em sítio eletrônico específico, disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 10mar2022. A etapa do Ensino Médio foi adicionada a partir da Resolução CNE/CP n. 4, de 17 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc-etapa-ensino-medio>. Acesso em: 12mar2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

etárias distinguidas: 1) bebês (zero a 1 ano e 6 meses); 2) crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses); e 3) crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses).³⁶

44. Sabidamente, as duas primeiras faixas etárias são atendidas na subetapa da creche, enquanto o desenvolvimento da terceira faixa etária tem lugar nas instituições que ofertam educação na subetapa da pré-escola.

45. Em todo caso, respeitando-se o ritmo particular de cada criança e, portanto, sem rigidez na segmentação de referidos objetivos de aprendizagem, vale consignar que o desenvolvimento de cada criança e de cada grupo de crianças há de ser objeto de acompanhamento contínuo e de sistemática avaliação, para direcionamento e aperfeiçoamento paulatino das práticas pedagógicas empregadas,³⁷ e para assegurar a continuidade dos processos de aprendizagem, especialmente em momentos de transição: do contexto familiar ao ambiente escolar; da creche à pré-escola; e da Educação Infantil ao Ensino Fundamental.³⁸

46. Valendo-se de múltiplos registros, realizados pelas próprias crianças e pelos profissionais envolvidos em seu processo de aprendizagem – entre relatórios, fotografias, desenhos, trabalhos manuais, etc. –, os procedimentos de avaliação são destinados a monitorar o desenvolvimento singular e coletivo dos educandos, sem incluir, todavia, mecanismos de verificação de desempenho da aprendizagem cognitiva, característicos das etapas posteriores do percurso formativo, cujos conteúdos não devem ser antecipados; e sem promover qualquer espécie de classificação com vistas a seleção, promoção ou retenção dos alunos (art. 31, incisos I e V, da LDB, c/c. art. 10, *caput* e incisos I a V, da Resolução n. 05/2009).

47. Diante dessas características, a Educação Infantil se revela, pois, etapa crucial do processo de aprendizagem e de desenvolvimento dos educandos, e os esforços de melhoria nela despendidos podem ter reflexos positivos não apenas nas etapas subseqüentes, como também na garantia e efetivação dos direitos fundamentais das crianças, sendo o segmento, por essa razão, um *locus* privilegiado de planejamento e implementação de políticas públicas.³⁸

³⁶ Cf. BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Conselho Nacional de Educação. **Base nacional comum curricular**: a educação é a base, *op. cit.*, pp. 37-53.

³⁷ Nos termos do Parecer CNE/CEB n. 20/2009 (*op. cit.*, p. 16): “A avaliação é instrumento de reflexão sobre a prática pedagógica na busca de melhores caminhos para orientar as aprendizagens das crianças. Ela deve incidir sobre todo o contexto de aprendizagem: as atividades propostas e o modo como foram realizadas, as instruções e os apoios oferecidos às crianças individualmente e ao coletivo de crianças, a forma como o professor respondeu às manifestações e às interações das crianças, os agrupamentos que as crianças formaram, o material oferecido e o espaço e o tempo garantidos para a realização das atividades. Espera-se, a partir disso, que o professor possa pesquisar quais elementos estão contribuindo, ou dificultando, as possibilidades de expressão da criança, sua aprendizagem e desenvolvimento, e então fortalecer, ou modificar, a situação, de modo a efetivar o Projeto Político-Pedagógico de cada instituição.”

³⁸ “A educação infantil tem papel importante para a promoção da equidade, pois, ao oferecer às crianças proteção, segurança e cuidado físico, acolhe também as famílias. Além disso, as crianças têm acesso a bens culturais, alimentação adequada e oportunidades de aprendizagem que podem não estar disponíveis para elas, em função de sua vulnerabilidade social. É, portanto, nas instituições escolares que devem acontecer os maiores investimentos para provocar mudanças sociais, tendo em vista seu papel de espaço prioritário para as crianças e as infâncias.” COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Educação infantil de qualidade**. São Paulo: Fundação Maria Cecília



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

48. E dentre os desafios postos para o incremento da educação infantil está o dimensionamento do que representa, nesse âmbito, uma política pública de qualidade, com a conseguinte disposição de preceitos e instrumentos que sirvam de baliza à concretização desse desiderato.

2.2. O conceito de qualidade da educação brasileira

49. A noção de qualidade é, no entanto, objeto de controvérsia em todo o campo educacional. De feição imponderável, e natureza eminentemente comparativa, trata-se de um conceito relativo, sujeito a reformulações em face das dinâmicas mudanças na cultura, na ciência e nas concepções político-ideológicas.

50. A vagueza do termo condiz com sua positivação em caráter principiológico, no arcabouço jurídico brasileiro, quando, já na Constituição da República, o art. 206 declara que, entre outros princípios, o ensino será ministrado com base na “garantia de padrão de qualidade” (inciso VII). Ato contínuo, o art. 211, ao determinar a organização dos sistemas de ensino dos entes federativos em regime de colaboração, estipula, em seu § 1.º, um “padrão mínimo de qualidade do ensino” a ser garantido pela União, em seu papel de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.³⁹

51. Referido “padrão de qualidade”, constante na norma-princípio do art. 206 – cuja abstração implica no mandamento de realizá-lo na maior medida possível –, vê-se reproduzido na lei ordinária, nos seus exatos termos, no art. 3.º, inciso IX, da LDB. A seu turno, o conceito jurídico indeterminado “padrão mínimo de qualidade” vem a ser reiterado em outro preceito dessa lei, a saber, o art. 4.º, inciso IX, referente ao dever do Estado de ofertar educação pública com a garantia de (*in litteris*):

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

52. Do que se vê, o próprio diploma legal opera uma divisão entre: um **padrão de qualidade** não especificado, a servir de diretriz, por sua indeterminação, à ministração do ensino em qualquer instância, que há de ser sempre otimizado; e um **padrão mínimo de qualidade**, a funcionar como um limite abaixo do qual não haveria qualidade do ensino, afetando-o mais à noção do dever estatal de garantia da educação pública.

53. Nesta última compreensão, como limite mínimo, o conceito indeterminado de qualidade ganha uma definição – conquanto genérica –, a qual se escora, por sua vez, em dois

Souto Vidigal, 2021, p. 14. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/educacao-infantil-qualidade-wp-8/>. Acesso em: 07nov2021.

³⁹ Com redação dada pela Emenda Constitucional n. 14/1996: “§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.”



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

arrimos: i) a concretude mesma da educação, como sendo o desenvolvimento do **processo de ensino-aprendizagem**; e ii) os **insumos** considerados indispensáveis a esse desenvolvimento, em variedade e quantidade mínimas, calculadas por aluno. A generalidade dessa definição, porém, reinstaura a dificuldade e a necessidade de maior detalhamento, a ser conseguido com a elaboração dos planos e ações delineados para a política educacional e a sucessão dos atos normativos produzidos para oficializá-los, bem como dos documentos técnicos confeccionados para guiar sua implementação.

54. Na perspectiva do processo educacional em si, centrado na dialética do “ensino-aprendizagem”, o objetivo normativamente instituído de “pleno desenvolvimento da pessoa” confere o parâmetro primordial para o entendimento da qualidade da educação. É dizer, as políticas, os planos, os processos de gestão, as propostas e práticas pedagógicas serão dotados de qualidade se forem capazes de viabilizar o processo de ensino-aprendizagem, que faculta, por sua vez, o pleno desenvolvimento do educando.

55. Entretanto, os mecanismos de aferição da qualidade da educação empregados pelo poder público são, em sua maioria, centrados no polo da aprendizagem dessa tensão dialética, ou seja, tomando por modelo os tradicionais instrumentos de classificação e promoção dos alunos dentro das instituições escolares, tais mecanismos de gestão destinam-se a medir a qualidade da educação por seu resultado, avaliando o desempenho dos alunos em provas que testam seus conhecimentos adquiridos e sua competência em mobilizá-los para a solução de problemas hipotéticos. Há, com efeito, todo um sistema de avaliação da educação brasileira, estruturado ao longo das últimas décadas, baseado principalmente na mensuração da competência cognitiva e dos saberes dos educandos.⁴⁰

56. Ocorre que o dito “pleno desenvolvimento da pessoa” não se resume à dimensão cognitiva, de modo que a mensuração desta não abrange a totalidade do resultado do processo de ensino-aprendizagem. E essa circunstância é ainda mais significativa quando se leva em conta que a educação infantil, como visto em tópico precedente, dirige-se ao desenvolvimento integrado da criança, com ênfase para a aquisição de competências motoras, sensoriais, psicológicas e interacionais, cuja avaliação se dá por meio do monitoramento contínuo efetuado

⁴⁰ Considerando apenas o nível da Educação Básica, conforme explicado no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): “O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. Por meio de testes e questionários, aplicados a cada dois anos na rede pública e em uma amostra da rede privada, o Saeb reflete os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados, explicando esses resultados a partir de uma série de informações contextuais. O Saeb permite que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes. O resultado da avaliação é um indicativo da qualidade do ensino brasileiro e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências. As médias de desempenho dos estudantes, apuradas no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).” Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 18fev2022.



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

pelos educadores e com o registro das atividades realizadas em variada documentação, sem propósito de seleção ou promoção, excluindo-se, destarte, provas e testes de conhecimento.⁴¹

57. Nesse sentido, a compreensão de qualidade da educação, quando restrita à medição de desempenho e fluxo (taxas de aprovação, reprovação e abandono) do alunado, reduz-se a uma noção de eficiência do ensino, que é incompatível com a avaliação da educação infantil, em particular, e limitante do processo educacional como um todo.

58. Uma avaliação, ao revés, que possa extrapolar os limites da aferição do desempenho do educando vem a ser uma avaliação que contemple o outro polo da tensão dialética, englobando, o quanto possível, os demais elementos caracterizadores do fenômeno; seria, pois, uma **avaliação de contexto**,⁴² na qual, mais do que o resultado, tem prevalência a dimensão da oferta. E a noção de qualidade, aqui, sendo antes de tudo qualidade da oferta educacional, toma a educação como serviço público – ou, ao menos, como serviço de relevante interesse social –, a ser prestado pelo Estado (principalmente, embora não exclusivamente), e consistindo em um direito social de todo cidadão.

59. Assim sendo, da natureza de direito fundamental social que ostenta a educação e, em particular, de direito fundamental das crianças (e adolescentes), a ser assegurado com absoluta prioridade, decorre a interdependência desse direito com demais direitos de mesma estirpe, na composição da existência digna de seus titulares como pessoas em desenvolvimento, sob proteção integral (arts. 6.º, 205 e 227 da Constituição Federal, c/c. arts. 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do ECA). Semelhante interdependência condiciona a efetividade simultânea de tais direitos, de modo que a educação só se concretiza quando, tanto por meio de sua prestação quanto como resultado desta, são alcançados os republicanos objetivos de redução das desigualdades sociais e regionais, de promoção do bem comum, de efetivação da igualdade de todos sem discriminações negativas – em suma, da realização da dignidade humana de indivíduos e grupos em um regime socialmente justo e democrático.

60. Desta feita, a percepção de qualidade da educação atrela-se necessariamente à sua prestação efetuada de modo a se garantir: o acesso e permanência na instituição escolar em igualdade de condições a todos (art. 206, inciso I, da Constituição); bem como o atendimento

⁴¹ Não obstante, conforme anunciado pelo Inep, a edição de 2019 do Saeb abrangeu a avaliação da educação infantil, em um estudo-piloto, com uma amostra de creches e pré-escolas da rede pública. Referida avaliação se deu, porém, com a coleta de informações contextuais, por meio da aplicação de questionários eletrônicos a gestores escolares e docentes que atuam no segmento, acerca das condições de funcionamento dessas instituições. Cf. “Começa aplicação das provas para 7 milhões de estudantes da educação básica”, disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/comeca-aplicacao-das-provas-para-7-milhoes-de-estudantes-da-educacao-basica>. Acesso em: 18fev2022.

⁴² “Por **contexto educativo** nos referimos ao conjunto de aspectos que determinam o tipo de experiência educativa (formativa) que a instituição de Educação Infantil oferece às crianças e seus familiares, como por exemplo, a qualidade do ambiente físico, relacional e social, as experiências educativas propostas, a organização do trabalho entre os docentes, as relações com as famílias, as atividades e os relacionamentos profissionais, entre outros”. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Contribuições para a Política Nacional: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto**. Curitiba: Imprensa/UFPR; Brasília: MEC/SEB/COEDI, 2015, p. 27.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, inciso III); e também a “equalização das oportunidades educacionais”, nos termos do citado § 1.º do art. 211, ou seja, a prestação do serviço público educacional de modo a assegurar um equilíbrio no padrão mínimo oferecido a todos os alunos, a despeito de suas diferenças socioeconômicas, culturais ou geográficas.

61. Em outras palavras, considerando a vocação social da ordem constitucional vigente, a noção de qualidade da educação se encontra indissociavelmente conectada às de **acesso** ao ensino, de **inclusão** no ambiente escolar, e de **equidade** na oferta. E essa vinculação tem sido determinante na trajetória da política educacional brasileira, a qual, para além do desenvolvimento humano como fim último, carrega o potencial e (consequentemente) o ônus de alavancar o desenvolvimento nacional – algo que nitidamente se reflete na aludida distinção entre um padrão mínimo aceitável de qualidade, a ser urgentemente realizado de modo imperativo, e um padrão de qualidade máximo, como diretriz de condução da política pública, a ser constantemente perseguido.

62. Referida conexão entre a qualidade e essas três outras dimensões da educação tem, não obstante, dentre outros reflexos, o de subordinar a definição de um conceito eminentemente axiológico, como o de qualidade, à caracterização e concretização de ideias um pouco mais determináveis, como as de acesso, inclusão e equidade, sem olvido da magnitude dos problemas que lhe são correspondentes. Uma educação de qualidade, portanto, é aquela que permite alcançar o objetivo de desenvolvimento integral e integrado da criança, que é, por sua vez, a concretização de seus direitos sociais.

63. No tocante, ao acesso, como dito alhures, a universalização do atendimento escolar se impõe como diretriz geral do PNE (art. 214, inciso II da Constituição, c/c. o art. 2.º, inciso II, da Lei Federal n. 13.005/2014),⁴³ e sua importância se faz sentir quando se observa o fato de que, já no plano anterior, de 2001-2010, a busca desse objetivo se traduziu em prioridades e metas de universalização do ensino fundamental e de ampliação do atendimento escolar nos demais níveis de ensino,⁴⁴ enquanto no PNE 2014-2024 as três primeiras metas tratam justamente da universalização ou da ampliação do acesso à escola nos segmentos populacionais com idade compatível com as etapas da Educação Infantil (Meta 1), do Ensino Fundamental (Meta 2) e do Ensino Médio (Meta 3).⁴⁵ Não obstante a clara definição dos índices a atingir, porém, a realização

⁴³ Vide supra, nota 30.

⁴⁴ No PNE 2001-2010, a meta relativa à Educação Infantil era de ampliação da oferta até a proporção de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (item 1.3.1); quanto ao Ensino Fundamental, a meta de universalização do atendimento (item 2.3.1) se conjugou com a de ampliação da etapa para nove anos de duração com início obrigatório aos seis anos de idade (item 2.3.2); por fim, acerca do Ensino Médio, a meta compreendia a implementação de uma política de gestão da infraestrutura que assegurasse o reordenamento e a expansão gradual do número de escolas públicas de modo a atender a totalidade da demanda.

⁴⁵ No PNE 2014-2024, a Meta 1 estipulou a universalização da pré-escola até 2016, e se repetiu o intento de ampliação do atendimento em creches até 50% (cinquenta por cento), no mínimo, até o final da vigência do plano, porque não alcançada no anterior; já a Meta 2 repetiu a busca de universalização do ensino fundamental, doravante com nove anos de duração e a partir dos seis anos de idade, focando agora na correção do fluxo com o alcance de 95% de alunos



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

da maioria ainda permanece um desafio, com alguns prazos já vencidos e alto risco de insucesso ao fim da vigência do plano.⁴⁶

64. Em relação à inclusão, cumpre ressaltar novamente que já o texto constitucional requeria o atendimento a portadores de deficiência na rede regular de ensino, de preferência. Diante disso, a modalidade de Educação Especial foi instituída com os arts. 4.º, inciso III, e 58 e ss. da LDB, enfatizando aludida preferência ao explicitar que classes, escolas ou serviços especializados para sua prestação não de ser empregados somente na impossibilidade de integração desses educandos, dadas as suas condições específicas, nas classes comuns (art. 58, § 2.º e art. 60, parágrafo único). Com as alterações trazidas pela Lei Federal n. 12.796/2013, não apenas os portadores de deficiência, mas também aqueles com transtornos globais de desenvolvimento, e ainda, os com altas habilidades ou superdotação passam a compor esse espectro de alunos com dificuldades de adaptação ao ensino regular, cujo atendimento especializado gratuito há de ser transversal a todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, para ser ofertado desde a educação infantil e estender-se ao longo da vida (art. 58, § 3.º).

65. Apesar das dificuldades, a razão da alternativa preferencial pela integração nas classes comuns está em que, para o efetivo desenvolvimento do educando com tais condições, como indivíduo e membro ativo da sociedade, a diversificada interação no espaço educacional é essencial, na mesma medida em que o é para todo e qualquer aluno, contribuindo duplamente para equalização de oportunidades educacionais e para o convívio e a aprendizagem com a diferença, na construção de uma sociabilidade plural.⁴⁷

66. Semelhante integração há de transformar-se em inclusão plena quando os sistemas educacionais, suas redes e instituições de ensino conseguirem garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem desse público, por meio da oferta de serviços e

concluindo a etapa na idade certa; e a Meta 3 estipulou, para além da universalização do atendimento, a elevação da taxa líquida de matrículas no ensino médio em 85%.

⁴⁶ No caso particular da Educação Infantil, tal é a defasagem crônica do acesso no país e a insuficiência dos esforços empreendidos para sua superação, que, de acordo com monitoramento das metas do PNE conduzido pelo Inep, os últimos dados disponíveis (de 2019, ou seja, pré-pandemia) apontavam que o índice de cobertura nacional da pré-escola permanecia ainda em 94,1% (noventa e quatro inteiros e um décimo por cento), malgrado o prazo previsto para universalização em 2016, enquanto a da cobertura de creche se encontrava em 37% (trinta e sete por cento). Os mesmos índices são ainda menores para Rondônia, correspondendo a 86,8% (oitenta e seis inteiros e oito décimos por cento) e apenas 15,9% (quinze inteiros e nove décimos por cento), respectivamente – este último, inclusive, com tendência de queda desde 2017. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>. Acesso em: 20fev2022.

⁴⁷ Assim diz o já citado Parecer CNE/CEB n. 20/2009 (p. 11): “olhar acolhedor de diversidades também se refere às crianças com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Também o direito dessas crianças à liberdade e à participação, tal como para as demais crianças, deve ser acolhido no planejamento das situações de vivência e aprendizagem na Educação Infantil. Para garanti-lo, são necessárias medidas que otimizem suas vivências na creche e pré-escola, garantindo que esses espaços sejam estruturados de modo a permitir sua condição de sujeitos ativos e a ampliar suas possibilidades de ação nas brincadeiras e nas interações com as outras crianças, momentos em que exercitam sua capacidade de intervir na realidade e participam das atividades curriculares com os colegas. Isso inclui garantir no cotidiano da instituição a acessibilidade de espaços, materiais, objetos e brinquedos, procedimentos e formas de comunicação e orientação vividas, especificidades e singularidades das crianças com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.”





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

recursos que viabilizem o atendimento especializado (educacional e de apoio), com práticas pedagógicas inclusivas previstas nos projetos pedagógicos.⁴⁸ E em vista disso, as redes e instituições são instadas a intensificar o processo de inclusão, com vistas à universalização, nos termos da Meta 4 do PNE,⁴⁹ bem como do art. 8.º, § 1.º, inciso VII, da Resolução CNE/CEB n. 05/2009, que dita as diretrizes curriculares para a educação infantil, e do art. 9.º da Resolução CNE/CP n. 02/2017, que institui a BNCC.

67. A equidade, por derradeiro, igualmente entrelaçada às demandas de acesso e de inclusão, torna-se a outra face da qualidade educacional; a esta se alia na definição de um “padrão de qualidade e equidade” como fator referencial para o atendimento às necessidades de expansão da rede pública de ensino, diretriz do vigente PNE (art. 2.º, inciso VIII, da Lei Federal n. 13.005/2014). Na Meta 7 do plano decenal, destinada a fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, a garantia de equidade da aprendizagem, como faceta da equidade educacional, é o objetivo específico da estratégia 7.9, que visa diminuir as diferenças dos índices de desenvolvimento entre as redes de ensino dos entes federativos. Com a recente promulgação da Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, aliás, na nova redação dada ao § 4.º do art. 211 da Constituição Federal passam constar qualidade e equidade, juntamente com a universalização, como desígnios a serem materializados pelos entes federativos na colaboração para a organização de seus sistemas de ensino.⁵⁰

2.3. A formação profissional como condição de uma educação de qualidade

68. Entretanto, a materialização dessa tríade (universalização, qualidade e equidade) evoca a questão dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. De modo igualmente indireto, entrevê-se qualidade da educação, ao menos em um padrão mínimo, sob a perspectiva da presença de fatores que a possibilitam. Tais fatores são diversos, mas podem ser divididos entre condições tangíveis e intangíveis, é dizer, entre aspectos objetivos e aspectos não objetivos. O Parecer CNE/CEB n. 3/2019, que trata sobre o padrão mínimo de qualidade da Educação Básica, aduz que (p. 18):

[...] as condições objetivas se referem à infraestrutura, profissionais qualificados, projeto pedagógico coletivamente construído e assistência suplementar aos alunos, como alimentação e transporte, por exemplo. As não objetivas, por sua

⁴⁸ O direito a uma educação de qualidade da pessoa com deficiência é expressamente nominado no art. 27 da Lei Federal n. 13.146, de 06 de julho de 2015, que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência, e o dever do poder público em prestá-lo vem detalhado no extenso rol de incisos do art. 28 do mesmo diploma.

⁴⁹ Eis o teor da Meta 4 “Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.” Quanto à educação infantil, a estratégia 4.2 enfoca a universalização da demanda manifesta das famílias com crianças de zero a três anos.

⁵⁰ Reza o novo preceito: “§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.”





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

vez, dizem respeito a questões como ênfase e expectativa no aprendizado dos estudantes, responsabilidades e direitos definidos, liderança firme e participativa, monitoramento contínuo, profissionais valorizados, envolvimento da comunidade atendida e busca de aperfeiçoamento contínuo das relações democráticas.

[...]

As condições objetivas efetivamente demandam recursos. As condições não objetivas dependem menos de recursos e mais das decisões internas ao sistema de ensino e às instituições educativas, devendo ser monitoradas por uma estrutura de controle social. Assim, a política pública educacional precisa considerar a necessidade de recursos, a criação e o fortalecimento das estruturas de controle social.⁵¹

69. Nessa classificação, é interessante observar que os **profissionais de educação** figuram em ambas as listagens: quer como insumos propriamente ditos, objetivamente mensuráveis – situação em que, por óbvio, representam a força humana instrumentalizada para promover o ensino, bem como o custo envolvido com sua remuneração e com sua qualificação;⁵² quer como destinatários de decisões e processos de gestão que visam incentivar e favorecer sua atuação – posição esta em que, considerados como atores principais do processo educacional, são titulares de direitos próprios, de estrato constitucional, entre os quais o da liberdade de exercício da profissão (art. 5.º, inciso XIII c/c. art. 206, inciso II da Constituição e art. 3.º, inciso II, da LDB) e o da **valorização profissional** (art. 206, inciso V, da Constituição c/c. art. 3.º, inciso VII, e art. 67 da LDB).

70. A valorização dos profissionais da educação pública compreende a garantia de um plano de carreira e, bem assim, de um piso salarial nacional, nos termos da lei (art. 206, inciso VIII e parágrafo único da Constituição, c/c. art. 67, incisos I, III e IV, da LDB), mas reúne também o direito a uma carga e a condições adequadas de trabalho (art. 67, incisos V e VI, da LDB) e ao **aperfeiçoamento profissional continuado** (inciso II).

71. Na visão integrada do direito à valorização, pois, em que se articulam as dimensões de carreira e remuneração, de condições de trabalho e de qualificação profissional, com vistas à melhoria da qualidade da educação,⁵³ incluem-se nesta última: i) a **formação inicial** – processo constitutivo da atividade docente, legalmente exigido, identificado com o preenchimento de requisitos mínimos de escolaridade (e, por vezes, de experiência docente⁵⁴) necessários ao

⁵¹ Vide supra, nota 09.

⁵² A questão dos custos evoca a necessidade de financiamento, já mencionada na Introdução deste Relatório. Vide supra, notas 08, 09 e 10.

⁵³ O PNE 2001-2010 já apresentava esse diagnóstico: “10.1 Diagnóstico. A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente, a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira; a formação continuada”. O parágrafo único do art. 51 da nova Lei do Fundeb (Lei Federal n. 14.113/2020) é igualmente explícito: “Parágrafo único. Os planos de carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente direcionada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino.”

⁵⁴ Vide supra, nota 17.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

ingresso na carreira, mediante concurso público, e com a qualificação fornecida pelo próprio órgão público antes da entrada do servidor em efetivo exercício; ii) a **formação complementar** – processo constitutivo da atividade docente, com previsão legal, para fins de aperfeiçoamento profissional, em complementação à formação inicial, traduzida em habilitação específica ou titulação acadêmica fornecida por instituições de ensino superior; iii) e a **formação continuada** – processo constitutivo da atividade docente, legalmente exigido, como garantia de contínuo aperfeiçoamento em serviço, a ocorrer periodicamente, propiciados pela própria rede de ensino, isoladamente ou em parceria com outras instituições.

72. Assim, por integrar o movimento histórico de valorização do magistério, a formação dos profissionais de educação, sob esses três prismas, pertence a um histórico debate na esfera pública em torno de sua influência na qualidade da educação ofertada, aventando-se sua insuficiência como causa e seu incremento como solução para o baixo desempenho da política educacional, o que vem condicionar a modificação da política pública e seu arcabouço normativo ao longo do tempo.⁵⁵

73. Com efeito, no bojo do regime de colaboração que o pacto federativo impõe ao desenho e à implementação da política educacional brasileira, desde 2009 é deflagrada uma **política nacional de formação dos profissionais da educação**, sob coordenação da União, para fins de superação do déficit de qualificação inicial e para garantia de seu aperfeiçoamento continuado,⁵⁶ a qual é atualmente regulamentada pelo Decreto Federal n. 8.572, de 09 de maio de 2016, que vem dar cumprimento à Meta 15 do vigente PNE.⁵⁷

74. Dos princípios elencados no diploma regulamentador para essa política nacional de formação, extraem-se as ideias de reforço à necessidade de um regime de cooperação interfederativo, bem como de articulação entre instituições formadoras e as redes de ensino, enquanto espaços necessários à formação profissional (art. 2.º, incisos III, X, XII e XIII); de organicidade dos processos de formação inicial e continuada, como componentes essenciais e inseparáveis da profissionalização (incisos VI, VII); e de reconhecimento dos profissionais da

⁵⁵ Valdete Côco lembra que as alterações na base legal da formação docente são “fruto de um processo de negociação que abarca uma temporalidade alargada de discussão”, refletindo uma “lógica conflituosa que faz conviver – não sem tensionamentos – desconfiança e aposta nos professores”. Cf. CÔCO, V. Educação Infantil: considerações sobre a formação de professores. In: **Educação e análise**. Londrina, v. 3, n. 2, jul./dez. 2018, pp. 12-13. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1984-7939.2018v3n2p6>. Acesso em: 02nov2021.

⁵⁶ O PNE 2001-2010 já estabelecia uma gama de objetivos e metas para a estruturação de programas de formação de profissionais da educação (item 10.3), e os Decretos Federais de n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e n. 7.415, de 30 de dezembro de 2010 corporificavam essa política.

⁵⁷ *In verbis*: “Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.” São-lhe conexas a Meta 16, relativa à formação complementar e à formação continuada dos profissionais da educação básica; a Meta 17, referente à elevação do rendimento médio desses profissionais; e a Meta 18, sobre a garantia de implementação de planos de carreira.



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

educação como agentes fundamentais do processo educativo, cuja valorização, indispensável à melhoria da qualidade educacional, deve ser objeto de políticas permanentes (incisos VIII e IX).

75. No concernente ao regime de colaboração, o papel da União compreende a criação de diretrizes e de uma base nacional comum para o balizamento dos cursos de pedagogia e de licenciatura oferecidos pelas instituições de ensino superior, bem como para os programas e ações de formação profissional dos sistemas de ensino dos entes subnacionais; não obstante, cabe também à União prover assistência técnica e financeira àqueles, mediante a execução de programas federais e o estabelecimento de parcerias.

76. Destarte, em sua função normativa, por meio do Conselho Nacional de Educação, a União editou a Resolução CNE/CP n. 2, de 20 de dezembro de 2019,⁵⁸ que define as diretrizes curriculares para a formação Inicial de professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). De igual sorte, editou a Resolução CNE/CP n. 1, de 27 de outubro de 2020,⁵⁹ que dispõe sobre as diretrizes correspondentes à formação continuada e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada).

77. Ambos os normativos têm fundamento na BNCC e, além de partilharem o mesmo rol de competências gerais docentes (Anexo da Resolução n. 2/2019 e Anexo I da Resolução n. 1/2020), apresentam suas respectivas competências específicas e habilidades estruturadas em três dimensões integradas e complementares da ação docente, a saber: o conhecimento profissional, a prática profissional, e o engajamento profissional (art. 4.º, *caput* e incisos I, II e III da Resolução CNE/CP n. 2/2019, e art. 3.º, *caput* e incisos I, II, e III da Resolução CNE/CP n. 1/2020). A partilha de uma mesma estrutura lógico-conceitual traduz, em boa medida, a sobredita articulação entre formação inicial e formação continuada, que é, ademais, reproduzida como um princípio relevante da política de formação de professores, nos termos do inciso VII do art. 6.º da Resolução n. 2/2019.

78. A dimensão de engajamento profissional, a seu turno, desdobrada no comprometimento do docente (em formação ou aperfeiçoamento) com sua profissão – expressa na interação com seus alunos, com os familiares destes e a comunidade em que inseridos, com a instituição escolar, e no envolvimento com o próprio desenvolvimento profissional (art. 4.º, inciso III e § 3.º da Resolução n. 2/2019; e art. 3.º, inciso III e Anexo I, item 3.1 a 3.5, da Resolução n. 1/2020) –, denota o reconhecimento dos docentes como agentes formadores de conhecimento

⁵⁸ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP n. 2, de 20 de dezembro de 2019**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Publicada no D.O.U. em 15/04/2020, Seção 1, pp. 46-49. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=77781%E2%80%9D>. Acesso em: 18mar2022.

⁵⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP n. 1, de 27 de outubro de 2020**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada). Publicada no D.O.U. em 29/10/2020, Seção 1, p. 103. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=90831. Acesso em: 18mar2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

(art. 6.º, inciso IX, da Resolução n. 2/2019) e como responsáveis prioritários pelo desenvolvimento de seus alunos (art. 5.º, inciso IV, da Resolução n. 1/2020), de modo a enfatizar sua autonomia e seu protagonismo no desempenho de suas atribuições e no próprio aprimoramento.⁶⁰

79. Todavia, o direito à qualificação profissional, inclusive com garantia de padrão de qualidade dos cursos ofertados (art. 2.º, inciso IV, do Decreto n. 8.752/2016), remanesce uma prestação devida ou assegurada pelo poder público e, em que pese a diretriz de colaboração constante entre os entes federativos (art. 2.º inciso II), recai principalmente nos sistemas de ensino estaduais e municipais a que vinculados os profissionais da educação básica, conforme os segmentos de sua atuação prioritária.

80. Nesse sentido, os sistemas de ensino municipais, responsáveis pela oferta da educação infantil (arts. 30, inciso VI, e 211, § 2.º, da Constituição c/c. arts. 11, inciso V, e 18 da LDB), têm o dever de organizar políticas de incentivo à formação inicial e complementar e políticas de formação continuada dos servidores que atuam no magistério público, particularmente direcionadas aos que atuam nessa etapa, em atenção ao perfil profissional destes e em consonância com o disposto na BNCC e nas Resoluções supracitadas. E devem, em igual medida, articular tais políticas com o plano de carreira e a remuneração dos profissionais, concretizando a contínua valorização do magistério, com vistas à qualidade da oferta educacional conferida à primeira infância.

81. Como visto, a elevação da qualificação profissional é um dos objetivos do PNE, constando das Metas 15 e 16, com a primeira estipulando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento de sua atuação; e a última tencionando que metade desses profissionais tenham formação complementar em nível de pós-graduação (especialização lato sensu, mestrado e doutorado), e garantindo a todos eles formação continuada.⁶¹

82. Referidas metas são especialmente importantes para a Educação Infantil, a qual ostenta como requisito legal um grau menor de qualificação para o exercício profissional, dado que o art. 62 da LDB prevê como formação mínima o nível médio na modalidade normal. Isto, aliado à histórica defasagem de oferta nessa etapa, acarreta um conhecido cenário de baixa qualificação docente para o atendimento do segmento mais importante do processo educacional, como arguido em tópico precedente; cenário este cujo esforço de superação possivelmente não será suficiente para atingir o resultado esperado ao fim da vigência do plano decenal.⁶²

⁶⁰ O fortalecimento da responsabilidade, do protagonismo e da autonomia dos licenciandos com seu próprio desenvolvimento profissional é um dos princípios norteadores da organização curricular dos cursos de formação inicial, expresso no inciso VI do art. 7.º da Resolução n. 2/2019.

⁶¹ Eis o texto: “Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.” Vide supra, nota 57.

⁶² Segundo o monitoramento das metas do PNE conduzido pelo Inep, os últimos dados disponíveis (de 2019) indicam uma taxa de 58,6% de docentes atuantes na educação infantil com formação superior adequada, um percentual ainda





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

83. Além disso, o requisito legal de qualificação menor; a evolução histórica da oferta, com a obrigatoriedade de matrícula restrita à subetapa da pré-escola modulando a demanda manifesta por vagas; e as exigências maiores de cuidado, características da educação infantil, ocasionam outro fenômeno: a participação de auxiliares ou assistentes em salas de aula, muitas vezes sem a qualificação exigida e sem integrar a carreira do magistério, para o complemento ou mesmo para a substituição dos professores no desempenho de atribuições docentes. Por questões financeiro-orçamentárias, ou por dificuldades de preenchimento de cargos, as contratações dessa mão-de-obra são comuns nas redes públicas municipais, resultando numa divisão interna da força de trabalho que deriva em desigualdade, desvalorização e, em última instância, afeta a qualidade da educação ofertada.⁶³

84. Esse derradeiro aspecto potencializa a urgência e a relevância de o poder público municipal implementar políticas estruturadas de formação profissional para o quadro de servidores atuantes na educação infantil, em meio a outras medidas de incremento da qualidade da oferta educacional.

2.4. Os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil e a formação docente

85. A adoção de critérios suficientemente objetivos para uma avaliação da qualidade da oferta de educação infantil, em face das imprecisões conceituais acerca da noção de qualidade e das diferentes abordagens que esta suscita, representa por si só, um obstáculo. Como tal, já figurava enquanto meta no PNE 2001-2010, nos termos do item 1.3.19,⁶⁴ e foi reiterado no PNE 2014-2024, consistindo na estratégia 1.6, da Meta 1, com o seguinte teor:

1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais

muito distante dos 100% a serem alcançados até 2024. A situação de Rondônia se apresenta significativamente melhor que a nacional, com 76%, embora ainda distante da meta. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>. Acesso em: 20fev2022.

⁶³ Beatriz de Oliveira Abuchaim descreve o fenômeno: “Associado ao trabalho do professor, em muitas situações, encontra-se em sala, trabalhando diretamente com as crianças, um auxiliar ou assistente. Notadamente, tem havido uma tendência à contratação desses profissionais nas redes públicas. [...] Muitas vezes, os auxiliares são incorporados ao sistema em detrimento da contratação de professores. Afinal, em muitos casos, a jornada das crianças nas unidades que funcionam em período integral costuma ser maior do que a jornada de trabalho do professor, e o auxiliar acaba cobrindo esses horários quando não há professores disponíveis. Assim, o auxiliar assume, com frequência, a função do professor, ainda que não tenha formação nem contrato de trabalho para tal. Em confirmação desse cenário, Barreto (2013) aponta que o número de auxiliares que atuam na educação infantil, seja complementando o trabalho dos professores, ou em alguns, casos assumindo suas funções, é realmente expressivo no Brasil. Apesar disso, não existem políticas consolidadas de formação inicial ou continuada para esses profissionais, o que certamente é um problema, uma vez que eles podem não ter formação adequada para a atuar na educação de crianças. [...] Desse modo, os auxiliares por vezes assumem as responsabilidades do professor sem receber um salário adequado e sem os benefícios da carreira do magistério. Eles acabam se tornando uma opção mais barata para os sistemas, sem receber garantias de carreira e de formação.” Cf. ABUCHAIM, B. O. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2018, pp. 62-64. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261453>. Acesso em: 08nov2021. Cf. também CÔCO, V. Educação Infantil: considerações sobre a formação de professores. In: **Educação e análise**, *op. cit.*, pp. 11 e 15.

⁶⁴ Dizia o texto: “19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.”



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.

86. Com o intuito de superar semelhante obstáculo, o MEC produziu, ao longo dos anos, documentos técnicos que pudessem servir de referência para a organização e o funcionamento das instituições escolares da Educação Infantil no país, e de orientação para a concepção e a implementação de políticas públicas no setor, além de lançar as bases teórico-metodológicas e institucionais para uma **política nacional de avaliação da educação infantil**, condicionada pelas especificidades da etapa.⁶⁵

87. Uma das publicações, editada em 2006 em dois volumes, intitulou-se “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil”, na qual foi definido o alcance e sentido do termo “parâmetro” em contraposição ao de “indicadores”, exemplificando a distinção com a formação dos profissionais da Educação Infantil (destaques no original):

[...]

Sendo o objetivo deste documento o de estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil, cabe apontar, inicialmente, para uma distinção conceitual que deve ser feita entre **parâmetros** de qualidade e **indicadores** de qualidade. Entende-se por **parâmetros** a norma, o padrão, ou a variável capaz de modificar, regular, ajustar o sistema (Houaiss e Villar, 2001). **Parâmetros** podem ser definidos como referência, ponto de partida, ponto de chegada ou linha de fronteira. **Indicadores**, por sua vez, presumem a possibilidade de quantificação, servindo, portanto, como instrumento para aferir o nível de aplicabilidade do parâmetro. **Parâmetros** são mais amplos e genéricos, **indicadores** mais específicos e precisos. Um parâmetro de qualidade inquestionável, por exemplo, é a formação específica das professoras e dos professores de Educação Infantil. Nesse caso, o indicador seria a série e o nível propriamente dito de formação dos profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil. A qualidade seria considerada ótima em um determinado município se o parâmetro definido neste caso fosse a formação exigida por lei, e todos os profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil tivessem essa formação em nível superior.⁶⁶

88. Outra publicação do MEC, também editada em 2006, tem como título “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil”, e apresenta padrões de referência para a construção de ambientes escolares destinados à educação das crianças de zero a seis anos, relacionando a organização do espaço físico com a proposta pedagógica da instituição

⁶⁵ Um relato sobre as iniciativas do MEC nesse sentido está em ABUCHAIM, B. O. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**, op. cit., capítulo 5, pp. 51-57.

⁶⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil, vol. 1**. Brasília: MEC, SEB, p. 08. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>. Acesso em: 12mar2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

e com as características regionais e os valores familiares e comunitários de seus integrantes, em prol do desenvolvimento das crianças.⁶⁷

89. Em razão de mudanças no ordenamento jurídico ocorridas desde então, esses documentos foram submetidos a uma atualização, sendo compilados em um único texto, agora intitulado “Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil”.⁶⁸ O novo documento agrupa, em oito áreas focais delimitadas, **princípios** e **práticas**⁶⁹ relacionados à qualidade da Educação Infantil, a servirem de critérios para inspirar e apoiar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas desenvolvidas para essa etapa do percurso educacional.

90. Dentre essas áreas focais, portanto, está a de n. 2: “Formação, Carreira e Remuneração dos Professores e demais Profissionais da Educação Infantil”, que detém como princípios os três seguintes: “2.1) Seleção, carreira e valorização dos Professores e profissionais”; “2.2) Formação inicial e continuada dos professores e profissionais”; e “2.3) Condições de trabalho dos professores e profissionais da educação”. O princípio 2.2., versando sobre a formação dos profissionais da educação infantil, reúne 16 de parâmetros, alguns dos quais foram adotados como critérios de análise para a execução desta auditoria operacional.⁷⁰

2.5. A educação infantil no Município de Ouro Preto do Oeste

91. O município de Ouro Preto do Oeste, situado no estado de Rondônia, surgiu a partir do Projeto Integrado de Colonização Ouro Preto (PIC Ouro Preto), iniciativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para a criação de assentamentos na região central do então Território Federal de Rondônia. Criado como Distrito, com a denominação de Ouro Preto, pelo Decreto Federal n. 6.448, de 11/ de outubro de 1977, subordinado ao Município de Ji-Paraná, deste se emancipou e foi elevado à categoria de Município com a denominação de Ouro Preto do Oeste, pela Lei n. 6.921, de 16 de junho de 1981.⁷¹

⁶⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006. Também disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>. Acesso em: 12mar2022.

⁶⁸ Vide supra, nota 02.

⁶⁹ Reiterando as definições de “parâmetro” e “indicador”, este novo documento também conceitua “princípio” como sendo “a razão ou o que explica a importância das práticas propostas”, devendo guiá-las. Acerca destas, o texto acrescenta que: “os parâmetros aqui apresentados sugerem também práticas a serem executadas por diversos atores do processo educativo”. Além de padrão referencial, pois, a noção de parâmetro utilizada engloba a ação a ser praticada em referência a ele. Seguindo a estruturação do texto, ademais, os enunciados dos diversos parâmetros de cada princípio, porque iniciados em verbos no infinitivo, traduzem práticas, imbuídas da apreciação de qualidade cf. BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil**, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁷⁰ Cf. A matriz de planejamento (PT 05, ID 1168935) e a matriz de achados, anexa a este relatório técnico (PT 14, ID 1181132).

⁷¹ A história do Município de Ouro Preto do Oeste e seus dados geográficos constam do Portal Cidades@ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/ouro-preto-do-oeste/panorama>. Acesso em: 05mar2022.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

92. Pertencente à Mesorregião do Leste Rondoniense, Ouro Preto ocupa um território de 1.969,85 km² (um mil, novecentos e sessenta e nove vírgula oitenta e cinco quilômetros quadrados), com uma população estimada em 35.445 (trinta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e cinco) habitantes, conforme projeção do IBGE para 2021, é o nono município mais populoso de Rondônia, com um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (2019) de R\$ 23.148,83 (vinte e três mil, cento e quarenta e oito reais e oitenta e três centavos).⁷²

93. O sistema de ensino municipal é gerido pela Secretaria Municipal de Educação, Turismo, Cultura e Esporte de Ouro Preto do Oeste (SEMECE-OPO), com atuação normativa e orientadora do Conselho Municipal de Educação do Município de Ouro Preto do Oeste (CME-OPO). A rede pública municipal de ensino conta com 15 (quinze) instituições escolares, das quais 10 (dez) oferecem ensino na etapa da Educação Infantil, onde atuam 87 (oitenta e sete) docentes e 51 (cinquenta e um) gestores escolares.⁷³

94. O Plano de Carreira do Magistério Público Municipal é regido pela Lei Municipal n. 1.972, de 06 de setembro de 2013 (ID 1169794). Os cargos de diretor, vice-diretor e secretário de escola são cargos comissionados, em que pese serem preenchidos exclusivamente por servidores de carreira, e estão previstos na Lei Municipal n. 2.609, de 16 de maio de 2019 (ID 1169438). O Plano Municipal Decenal de Educação foi instituído pela Lei Municipal n. 2.156, de 03 de novembro de 2015 (ID 1169435). As normas que regulamentam a oferta da educação infantil na rede pública municipal constam da Resolução n. 039/CME/OPO, de 18 de abril de 2018 (ID 1169441). E, por fim, o sistema de ensino municipal adota, com base para os projetos pedagógicos de suas instituições escolares o Referencial Curricular de Rondônia, homologado pela Resolução n. 053/CME/OPO, de 10 de dezembro de 2020 (ID 1169454).

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Conforme tabelas constantes dos anexos 1 e 2 do Ofício n. 6/SEMECE/ENSINO/2022, de 03/02/2022, enviado pela SEMECE-OPO em resposta à solicitação de informações e documentos (ID 1168978, pp. 6 a 24).



3 – AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO INICIAL, COMPLEMENTAR E CONTINUADA DOS DOCENTES E GESTORES ESCOLARES DA PRÉ-ESCOLA

3.1. Sobre o gerenciamento das informações e as políticas de incentivo às formações inicial e complementar dos docentes e gestores escolares da pré-escola

95. Estaria a SEMECE-OPO gerenciando adequadamente as informações do seu corpo docente e dos gestores escolares que atuam na pré-escola, bem como estaria implementando política pública efetiva de incentivo às formações inicial e complementar?

96. Acerca do tema lançou-se a questão de auditoria que busca examinar se a rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste exerce um gerenciamento atualizado e eficaz das informações sobre o corpo docente e os gestores que atuam na pré-escola, apto a monitorar o cumprimento dos requisitos mínimos de formação inicial e a identificar as necessidades de adequação dos quadros existentes nas unidades educacionais dedicadas a esse ciclo da educação infantil.

97. Para ser mais específico no olhar investigativo, optou-se por dividir a questão de auditoria em duas subquestões, que têm por fim esmiuçar se há um sistema centralizado de gerenciamento de informações sobre o corpo docente e os gestores da rede municipal, possibilitando sua identificação, o conhecimento de sua qualificação, e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na pré-escola e se há política de incentivo às formações inicial e complementar voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil, efetivamente baseadas nas informações disponíveis.

98. A primeira subquestão teve como elementos de coletas de dados evidências documentais e testemunhais, as primeiras obtidas pelo método de uso de dados existentes, e as segundas, obtidas pelo método de entrevista, que foi realizada com os gestores da entidade educacional no dia 15/02/2022.

99. Inicialmente convém pontuar que para a realização da presente auditoria, sobretudo para as duas primeiras questões, considerando a devida compreensão pelos professores e gestores escolares e a coleta e tratamento dos dados, houve por bem definirem-se as conceituações de formação inicial, formação complementar e formação continuada.

100. **Formação inicial** foi definida como o processo constitutivo da ação docente, que se expressa como exigência legal e como garantia de qualificação profissional, que deve ocorrer quando do ingresso no quadro do magistério, mas antes do efetivo exercício da docência (ex.: curso de formação de professores para atuar na Rede Municipal de Ensino de Ouro Preto do Oeste).



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

101. **Formação complementar** foi conceituada como o processo constitutivo da ação profissional, que se expressa como exigência legal e como garantia de aperfeiçoamento e qualificação profissional, que deve ocorrer sempre que necessário (ex.: curso de graduação, pós-graduação *lato sensu*, mestrado ou doutorado).

102. Por fim, a **formação continuada** foi conceituada como o processo constitutivo da ação profissional, que se expressa como exigência legal e como garantia de aperfeiçoamento e qualificação profissional, que deve ocorrer permanentemente (ex.: participação em curso, oficina, treinamento, fóruns, seminários e congressos).

103. Outra conceituação importante que se mostrou necessária para a consecução da auditoria foi a de **gestor escolar**, entendida neste particular como qualquer das funções de diretor, coordenador, supervisor, inspetor e orientador.

104. É sabido que para atuar na educação básica o docente deve ter formação em nível superior, em curso de licenciatura plena, sendo admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

105. A propósito, a Lei Municipal n. 1972/2013, que alterou a Lei Municipal n. 1503/2009 e dispôs sobre o plano de carreiras do magistério, no art. 5.º, já disciplina essa questão como requisito para ingresso na carreira.

106. Todavia, logo após o ingresso na carreira do magistério, mas antes do exercício efetivo de sala de aula, é também necessário que o professor frequente curso de formação inicial com vistas a tomar conhecimento de todos os aspectos administrativos, normativos, pedagógicos e institucionais vigentes no âmbito da SEMECE-OPO para bem desempenhar a sua atribuição.

107. Na sequência e em caráter permanente, o município deve manter programa de incentivo à formação complementar, qual seja, a formação dos profissionais do magistério em nível superior para os que ainda não possuem tal formação, bem como em nível de pós-graduação *lato sensu*, mestrado ou doutorado, para os detentores de curso superior (LDB, art. 62, § 5.º).

108. Paralelamente às formações inicial e complementar, também se faz necessária a formação continuada, que deve ocorrer periódica e permanentemente assim que iniciada a atividade efetiva do magistério, por meio da participação em eventos educacionais de menor duração, mas também indispensáveis ao ciclo de formação, como por exemplo, por meio da participação em cursos, oficinas, treinamentos, fóruns, seminários e congressos.

109. Adentrando propriamente na questão de auditoria e sua primeira subquestão, importa mencionar que a SEMECE-OPO atualmente vem procedendo ao gerenciamento das informações sobre o corpo docente e os gestores escolares da rede municipal de ensino por meio de planilhas eletrônicas do Google disponibilizadas *on line* no Google Drive com acesso compartilhado entre a SEMECE-OPO e as Escolas (ID 1168978).

110. Essa sistemática, apesar de constituir avanço em termos de uniformidade e velocidade das informações, comparada ao processo tradicional grafado em papel, ainda assim não oferece



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

as vantagens da automatização e institucionalização de um sistema profissional, construído especificamente para o órgão e interligado à estrutura informacional da Prefeitura.

111. O gerenciamento dessas informações haveria de ser centralizado e automatizado, com mecanismo de cruzamento de dados e busca indexada, que possibilitasse o tratamento automático dos dados sobre o corpo docente e os gestores escolares da rede municipal de ensino, possibilitando sua identificação, o conhecimento de sua qualificação e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de formações dos profissionais que atuam na pré-escola.

112. Um sistema de gerenciamento informatizado construído nessas dimensões traria como benefício também a racionalidade e a economia de trabalho manual, gerando como consequência a redução de despesas desnecessárias com pessoal que, por sua vez, abriria espaço financeiro para introdução de melhorias no processo de valorização profissional.

113. Portanto, as informações escritas apresentadas demonstram que ainda não existe na SEMECE-OPO sistema centralizado de gerenciamento de informações sobre o corpo docente e gestores escolares da rede municipal, que possibilite sua identificação, o conhecimento de sua qualificação e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na pré-escola.

114. Com respeito à política de incentivo às formações inicial e complementar, voltadas à docência e à gestão das unidades de educação infantil, as evidências documentais também mostraram o reconhecimento formal por parte da entidade gestora de que não existe, até o momento, política de incentivo à formação com ênfase à educação infantil.

115. As evidências testemunhais obtidas por meio de cinquenta e seis (56) respostas ao questionário eletrônico (Google Forms), aplicado aos docentes e gestores escolares (ID 1169804), quando perguntado se haviam recebido alguma formação inicial voltada à docência da educação infantil, 71,4% responderam que sim e 28,6% responderam que não, conforme representação gráfica seguinte:

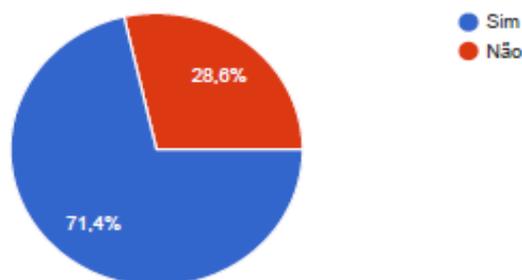


Figura 1

116. O resultado parece indicar que ou a pergunta não foi devidamente compreendida pelos respondentes e responderam afirmativamente considerando qualquer outra espécie de formação, ou, ainda, que realmente participaram de alguma outra espécie de formação inicial, mas que esta não estaria institucionalizada na estrutura sistêmica da Secretaria.



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

117. Quando perguntado aos gestores escolares se haviam recebido alguma formação inicial voltada às atividades de gestão escolar ou de suporte à docência das unidades de educação infantil, 53,6% responderam que sim e 46,4% responderam que não, conforme gráfico seguinte:

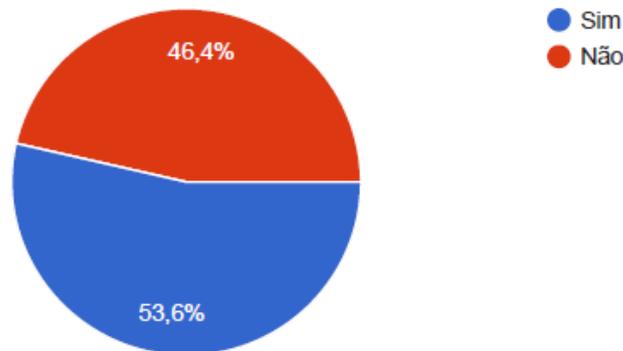


Figura 2

118. Para os gestores escolares, observa-se que a quantidade de respostas afirmativas reduziu em relação aos docentes, demonstrando a presença de mais compreensão da pergunta e, conseqüentemente, mais adequação das respostas.

119. Todavia, mesmo assim, o percentual de respostas afirmativas ainda continua elevado para um ambiente em que não há política de formação inicial, conforme evidências documentais e testemunhais, denotando que possivelmente alguma formação inicial ocorreu, contudo, dissociada de processo sistematizado, de programa estruturado ou de política pública estabelecida.

120. Quando perguntado aos que afirmaram ter recebido formação inicial, se a formação inicial de que haviam participado produziu impacto relevante nas suas atividades e nos seus aprimoramentos profissionais como professor(a) e/ou gestor(a) escolar, 42,9% responderam que totalmente; 39,3% responderam que parcialmente e 17,9% responderam que a formação não lhes produziu nenhum impacto relevante, consoante gráfico:

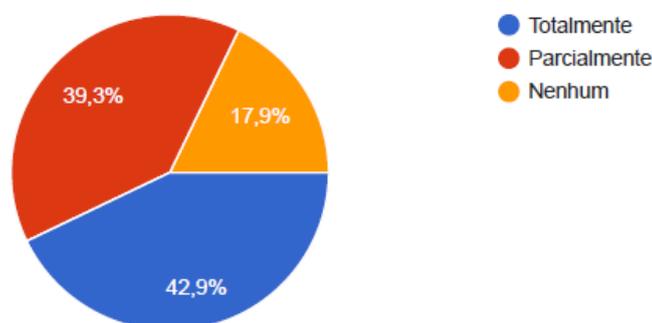


Figura 3

121. Quanto à produção de impacto relevante nas atividades e no aprimoramento profissional dos professores e gestores escolares, o resultado das respostas foi que para a menor parcela, ou seja, 42,9%, a formação inicial produziu total impacto e para a maior parte, 57,1%



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

(39,3%+17,8%), a formação inicial ou produziu impacto parcial ou não produziu nenhum impacto relevante nas suas atividades.

122. Esse resultado pode estar apontando que mesmo havendo oferta de formação inicial, se esta não estiver correlacionada a um programa estruturado ou política pública estabelecida, o resultado predominante tem pouco ou nenhum impacto na qualificação para o exercício da atividade do magistério ou para a gestão escolar.

123. A constatação abre espaço para refletir acerca das limitações institucionais e operacionais do município no que tange à adequação dos processos e das rotinas de trabalho, bem como permite meditar sobre potenciais transformações e inovações que seriam possíveis mediante a aproximação institucional do município com instituições de ensino superior, com objetivo de impulsionar, revisar e modernizar as capacidades administrativas e operacionais do órgão.

124. Quando perguntado se haviam recebido algum incentivo à formação complementar, 62,5% responderam que sim e 37,5% responderam que não, conforme gráfico:

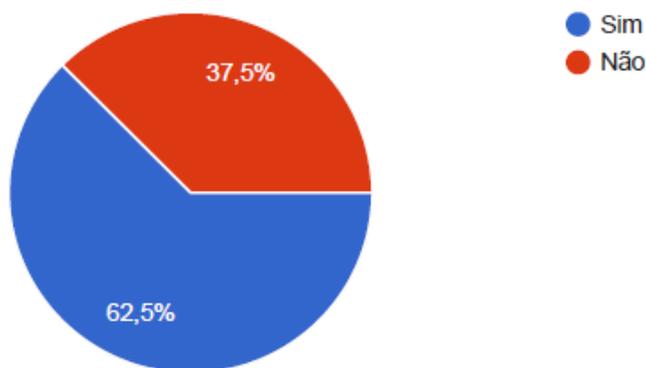


Figura 4

125. O percentual de quase dois terços de respostas afirmativas ao recebimento de algum incentivo à formação complementar indica que algum incentivo teria sido oferecido pela Secretaria, embora não de forma estruturada em programa de governo ou integrada a uma política pública específica.

126. Por fim, quando perguntado aos que afirmaram ter recebido algum incentivo à formação complementar, se a formação complementar de que participaram produziu impacto relevante nas suas atividades e nos seus aprimoramentos profissionais como professores(ras) ou gestores(as) escolares, 42,3% responderam que totalmente, 44,2% responderam que parcialmente e 13,5% responderam que não produziu nenhum impacto relevante, conforme gráfico.



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

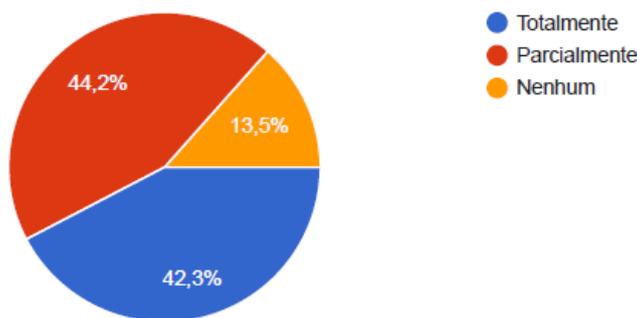


Figura 5

127. Semelhantemente à formação inicial, quanto à produção de impacto relevante nas atividades e no aprimoramento profissional dos professores ou dos gestores escolares em razão da formação complementar, o resultado das respostas foi que para a menor parcela, ou seja, 42,3%, a formação complementar produziu total impacto e para a maior parte, 57,7% (44,2%+13,5%), ou produziu impacto parcial ou não produziu nenhum impacto relevante nas suas atividades.

128. O resultado pode estar a demonstrar que mesmo que tenha havido oferta de formação complementar durante determinado período, se esta não esteve correlacionada a uma política pública específica, o resultado, em sua maioria, teve pouco ou nenhum impacto na qualificação para o exercício da atividade do magistério ou para a gestão escolar.

129. Na última evidência testemunhal, obtida por meio de entrevista com os gestores da SEMECE-OPO, verificou-se que a equipe gestora vem atuando de forma não estruturada, ou seja, procurando atender às solicitações quando ocasionalmente apresentadas (PT 10, ID 1181118).

130. Observou-se ademais que logo após ser contratado e antes de exercer efetivamente a função do magistério, o professor não passa por curso de formação inicial, mas é apresentado à equipe gestora da Escola (Diretor, Supervisor, Coordenador Pedagógico) a qual lhe faz exibição sobre o funcionamento da educação infantil no município e os seus desdobramentos em matéria de atribuições do professor.

131. Sobre a formação complementar extraiu-se também informação de que o professor que a procura consegue liberação do município, além de ser agraciado com ajuda de custo e desconto no pagamento das mensalidades, embora não haja uma política pública estruturada nesse sentido.

132. O conjunto das evidências documentais e testemunhais, tanto as obtidas por questionário quanto as coletadas por entrevista, basicamente coincidem no sentido de que, não obstante a SEMECE-OPO ofereça algumas ações administrativas voltadas para as formações inicial e complementar, tais providências não integram uma política pública específica, planejada, estruturada e conectada com os planejamentos estratégicos da Secretaria Municipal de Educação e da Prefeitura como um todo. Constituem, por assim dizer, práticas valiosas para a educação



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

infantil, mas ainda localizadas em servidores ou setores específicos e suas efetivações e resultados dependem em grande parte de fatores ocasionais.

133. Da análise das evidências acerca da primeira subquestão identificou-se o seguinte **achado de auditoria**: ausência de sistema centralizado, preferencialmente informático, de gerenciamento de informações sobre o corpo docente e os gestores da rede municipal, possibilitando sua identificação, o conhecimento de sua qualificação e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de formação dos profissionais que atuam na pré-escola.

134. Depreende-se que as possíveis causas deste achado são: 1) processo de gestão educacional vigente predominantemente focado em cumprimento de normas; 2) processo de gestão educacional vigente carente de sistematização gerencial; 3) práticas de gestão educacional carentes de modernização e inovação; e 4) carência de recursos gerenciais e informáticos que auxiliem na tomada de decisões.

135. Por outro lado, a persistirem as situações encontradas o achado pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) dificuldade de percepção sistêmica quanto ao desempenho da rede municipal de ensino da SEMECE-OPO; 2) dificuldade em diagnosticar as potencialidades e deficiências existentes nos quadros de gestores e professores da pré-escola; 3) dificuldade em atingir as metas do Plano Municipal de Educação; e 4) assunção de riscos elevados e desnecessários nas tomadas de decisões baseadas em informações insubsistentes.

136. Da análise das evidências acerca da segunda subquestão identificaram-se os seguintes **achados de auditoria**: 1) falta de política pública (planos, metas e ações) de incentivo à formação inicial voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil; e 2) falta de política pública (planos, metas e ações) de incentivo à formação complementar voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil.

137. Depreende-se que as possíveis causas do **primeiro achado** da segunda subquestão são: 1) carência de política de gestão orientada por resultados; 2) carência de recursos gerenciais e informáticos que auxiliem nas tomadas de decisões; 3) não priorização de ações e decisões de governo orientadas para o incentivo à formação inicial voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil; 4) professores e gestores escolares destituídos de ferramentas que forneçam informações instantâneas e sistematizadas acerca das capacidades, formações e desempenho dos profissionais da educação infantil; e 5) fragilidade no planejamento de ações e estratégias com foco em técnicas e metodologias voltadas à formação inicial da educação infantil.

138. A persistirem as situações encontradas, este primeiro achado da segunda subquestão pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) resultados de educação infantil insatisfatórios; 2) insegurança profissional na atuação docente em face do desconhecimento da estrutura e sistemática educacional infantil do município; 3) planejamentos de aulas genéricos e ineficientes que não propiciam a totalidade do desenvolvimento das habilidades e competências exigidas; e 4) dificuldade em atingir as metas previstas no Plano Municipal de Educação, Meta 1.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

139. Quanto ao **segundo achado** da segunda subquestão, entende-se que as suas possíveis causas são: 1) carência de política de gestão orientada por resultados; 2) carência de recursos gerenciais e informáticos que auxiliem nas tomadas de decisões; 3) não priorização de ações e decisões de governo orientadas para o incentivo à formação complementar voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil; 4) fragilidade no planejamento de ações e estratégias com foco em técnicas e metodologias voltadas à formação complementar para a educação infantil; e 5) desconhecimentos dos meios e facilidades de acesso às formações complementares voltadas à docência e gestão escolar da educação infantil disponíveis (como cursos de graduação em magistério e cursos de pós-graduação *lato sensu*, mestrado ou doutorado em educação ou gestão e administração escolar).

140. A persistirem as situações encontradas, este segundo achado da segunda subquestão pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) resultados de educação infantil insatisfatórios; 2) insegurança profissional na atuação docente em face do desconhecimento das mais atualizadas técnicas e metodologias voltadas à educação infantil; 3) planejamentos de aulas incipientes que não propiciam a totalidade do desenvolvimento das habilidades e competências exigidas; e 4) dificuldade em atingir as metas previstas no Plano Municipal de Educação, Meta 1.

3.1.1. Síntese dos achados, recomendações e benefícios esperados

141. Em síntese, a análise dos dados coletados, confrontados com os critérios de auditoria, permite concluir que se evidenciaram os seguintes **achados de auditoria**:

- 1) Ausência de sistema centralizado, preferencialmente informático, de gerenciamento de informações sobre o corpo docente e os gestores da rede municipal, possibilitando sua identificação, o conhecimento de sua qualificação, e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de formação dos profissionais que atuam na pré-escola;
- 2) Falta de política pública (planos, metas e ações) de incentivo à formação inicial voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil;
- 3) Falta de política pública (planos, metas e ações) de incentivo à formação complementar voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil.

142. Em face dos achados provenientes da presente questão de auditoria e com vistas ao seu saneamento, propomos as seguintes **recomendações**:

1. Promover estudos visando à elaboração ou aquisição, regulamentação, institucionalização e execução de sistema de gerenciamento informatizado das informações da rede municipal de educação, com ênfase na educação infantil;
2. Desenvolver mecanismos de processamento de dados (coletar, segmentar e organizar) as informações funcionais da rede municipal de educação da SEMECE-OPO de modo a facilitar o





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

diagnóstico do quadro e a tomada de decisão imediatas quando da necessidade de melhorias para atender os parâmetros nacionais de qualidade;

3. Qualificar o sistema de gerenciamento das informações quanto à rede municipal de ensino com o estabelecimento de critérios e condições sintonizadas com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil;

4. Elaborar diagnóstico detalhado das habilidades e necessidades de formações inicial e complementar dos professores da educação infantil, com foco no desenvolvimento das funções específicas dessa etapa educacional;

5. Promover estudos com vistas a planejar e instituir no âmbito do município política pública de incentivo às formações inicial e complementar voltadas à docência e à gestão das unidades de educação infantil;

6. Implementar ou acelerar ações e medidas necessárias à institucionalização, regulamentação e modernização de processos de monitoramento e avaliação das formações inicial e complementar orientadas para o atingimento de metas e resultados;

7. Buscar parcerias e alianças (UNIR, IFRO, Faculdades particulares, Fundação Maria Cecília, Fundação Leman, Instituto Articule) que auxiliem o município a superar limitações institucionais e operacionais no sentido de promover a modernização e inovação dos seus processos e rotinas de trabalho, bem como reforçar suas capacidades institucionais.

143. Por conseguinte, com a implementação das proposições ora relacionadas são esperados os seguintes **benefícios**:

1. Elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos da educação infantil da rede municipal de ensino de OPO;

2. Otimização e aproveitamento mais racionais da força de trabalho;

3. Processos e rotinas de trabalhos mais céleres e sustentados em evidências informatizadas;

4. Qualificação da gestão mediante o processamento sistêmico das informações e a consequente redução dos riscos de prejuízos indiretos ao erário;

5. Elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos da educação infantil da rede municipal de ensino de OPO;

6. Equipes de professores e gestores escolares mais qualificadas e especializadas em educação infantil;

7. Elevação do desempenho da rede municipal de ensino de OPO nas avaliações externas;

8. Redução dos índices de distorção idade/série dos alunos da rede municipal de ensino de OPO;

9. Mais tranquilidade para atingimento do Plano Municipal de Educação (Lei Municipal nº 2156, de 03/11/2015), Meta 1, especialmente quantos à Estratégia 1.3 e 1.16.





3.2. Sobre os processos de formação continuada dos docentes e gestores escolares da pré-escola

144. Estaria a SEMECE-OPO gerindo os processos de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola dentro de uma política pública estruturada e claramente definida para esse fim?

145. Acerca do tema lançou-se a questão de auditoria que busca examinar se os processos para garantir a formação continuada dos profissionais que atuam na docência e na gestão escolar da pré-escola do Município de Ouro Preto do Oeste são adequados ao perfil destes, atendem suficientemente às suas demandas formativas, e estão estruturados de acordo com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil.

146. Para ser mais específico nas informações, dividiu-se a questão em três subquestões de auditoria, que têm por fim estudar: 1) se há uma política estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, contendo: i) planejamento regular de eventos e cursos; ii) participação de profissionais especializados na elaboração e/ou execução dos processos formativos; iii) parcerias com universidades e/ou instituições especializadas; e iv) inserção da rede municipal em fóruns e redes de apoio à educação infantil; 2) se os processos de formação continuada são concebidos e implementados: i) por equipe técnica majoritariamente composta por profissionais da própria rede; ii) com ênfase na aplicabilidade dos conteúdos ministrados e na disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola; e 3) se os processos de formação continuada dos profissionais que atuam na pré-escola contêm, em sua programação, os seguintes conteúdos: i) domínio teórico e prático da BNCC e do plano municipal de educação; ii) práticas pedagógicas e de gestão que promovam a inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE); iii) práticas pedagógicas e de gestão que promovam a articulação das unidades educacionais com outros órgãos da rede de proteção social; iv) domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil.

147. Todas as três subquestões de auditoria tiveram como elementos de coletas de dados evidências documentais e testemunhais; as primeiras obtidas pelo método de uso de dados existentes, e as segundas, obtidas pelo método de questionário, que foi aplicado a cinquenta e seis (56) docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, e pelo método de entrevista, que foi realizada com os gestores da entidade educacional no dia 15/02/2022.

148. As evidências documentais demonstraram o reconhecimento formal por parte da entidade gestora de que não existe política pública estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola (ID 1168978).

149. Os documentos refletem também, quanto aos processos de formação continuada, que estes apenas estão sendo programados com base nos requisitos curriculares, por meio da observação do Referencial Curricular do Estado de Rondônia, que contou com a participação do município em sua elaboração, e está alinhado às propostas da Base Nacional Comum Curricular (ID 1168978).





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

150. Quanto às evidências testemunhais obtidas por meio do questionário dirigido a docentes e gestores escolares (PT 11, ID 1181123), acerca da pergunta sobre se haviam recebido da SEMECE-OPO alguma formação continuada em docência ou gestão escolar voltada à educação infantil, sucedeu que 85,7% responderam que sim e 14,3% responderam que não, conforme representação gráfica seguinte:

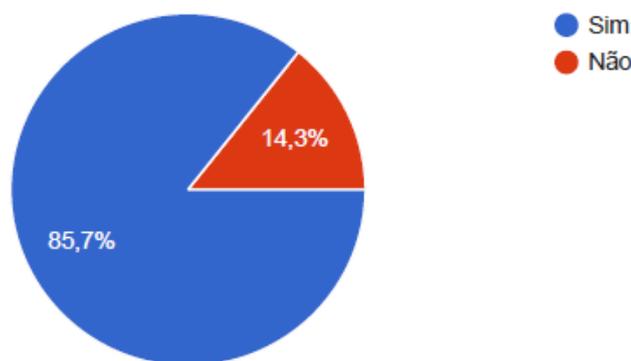


Figura 6

151. O resultado parece indicar que uma parcela significativa dos docentes e gestores escolares recebeu algum tipo de formação continuada da SEMECE-OPO, embora não signifique que tais ações integrassem uma política pública estruturada.

152. Quando perguntado aos que receberam alguma formação continuada, se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e contemplava o planejamento regular dos eventos e cursos, 44,6% responderam que totalmente; 44,6% responderam que parcialmente; e 10,7% responderam que não, conforme gráfico seguinte:

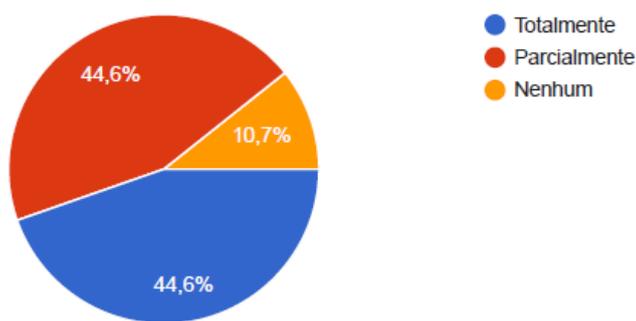


Figura 7

153. As respostas predominantes, em 89,2% (44,6%+44,6%), se dividiram em total ou parcialmente no sentido de que a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e contemplava o planejamento regular dos eventos e cursos.

154. Quando perguntado aos mesmos respondentes se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

contemplava a participação de profissionais especializados em educação infantil na elaboração e/ou execução dos processos formativos, 85,7% responderam que sim e 14,3% responderam que não, conforme gráfico:

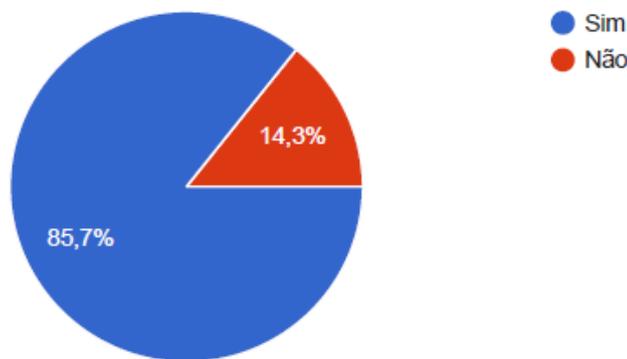


Figura 8

155. Quando perguntado aos mesmos respondentes se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e contemplava parcerias com universidades e/ou instituições especializadas, 60,7% responderam que sim e 39,3% responderam que não, de acordo com o gráfico:

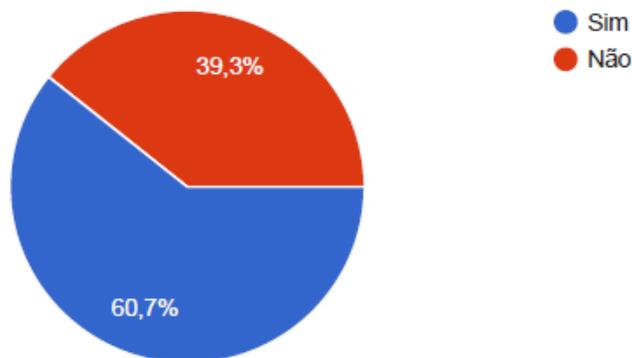


Figura 9

156. Quando perguntado se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e incentivava ou propiciava sua interação em fóruns ou redes institucionais de apoio à educação infantil, 69,6% responderam que sim e 30,4% responderam que não, conforme diagrama:



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

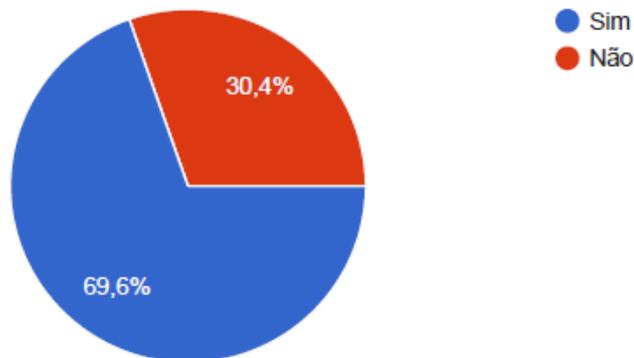


Figura 10

157. Quando perguntado se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e continha, em sua programação, domínio teórico e prático da BNCC e do Plano Municipal de Educação, 92,9% responderam que sim e 7,1% responderam que não, conforme gráfico:

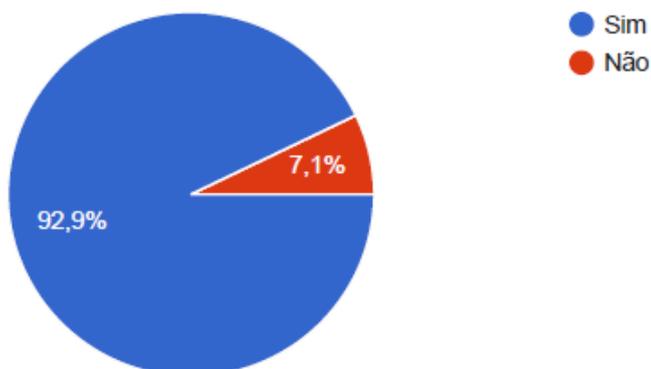


Figura 11

158. Quando perguntado se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e continha, em sua programação, práticas pedagógicas e de gestão que promovam a inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE), 69,6% responderam que sim e 30,4% responderam que não, conforme gráfico:

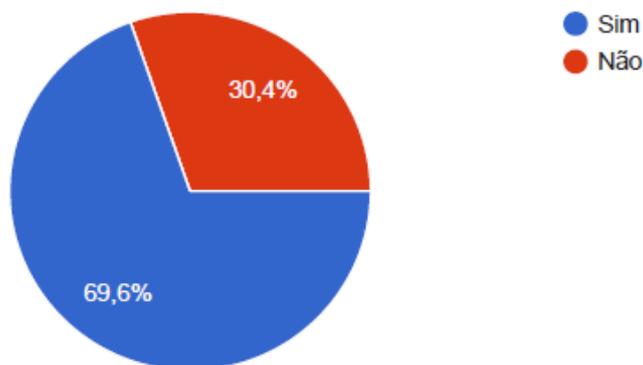


Figura 12



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

159. Quando perguntado se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e continha, em sua programação, práticas pedagógicas e de gestão que promovam a articulação das unidades educacionais com outros órgãos da rede de proteção social, 67,9% responderam que sim e 32,1% responderam que não, conforme diagrama seguinte:

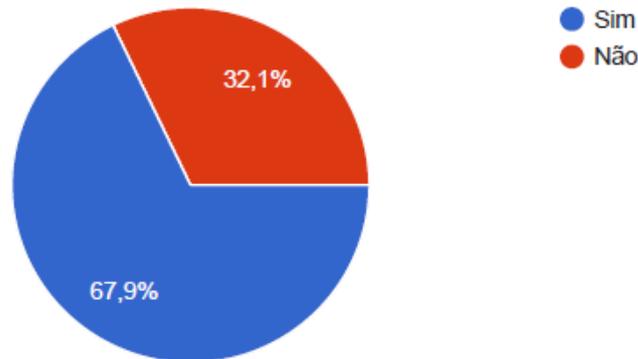


Figura 13

160. Quando perguntado se a formação continuada de que participaram era voltada a professores(as) e gestores(as) escolares que atuam na pré-escola e continha, em sua programação, domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil, 80,4% responderam que sim e 19,6% responderam que não, conforme gráfico:

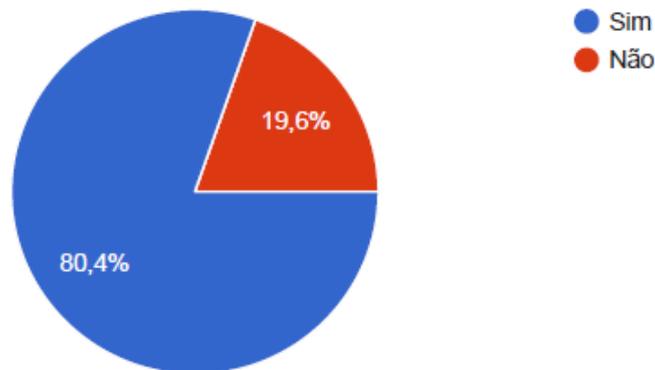


Figura 14

161. Por fim, quando indagado se a formação continuada de que participaram produziu impacto relevante nas suas atividades e no seu aprimoramento profissional como professor(a) ou gestor(a) escolar, 39,3% respondeu que totalmente, 55,4% respondeu que parcialmente e 5,3% respondeu que nenhum, conforme gráfico:



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

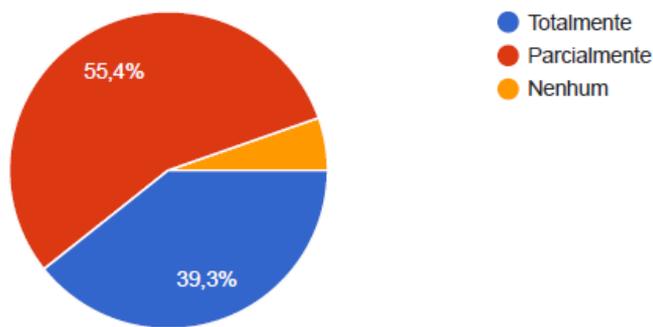


Figura 15

162. Observa-se que, não obstante as respostas afirmativas tenham predominado nas questões anteriores, aduzindo que as formações continuadas de que participaram continham os mencionados requisitos essenciais da pedagogia infantil, a maioria, ou 60,7 (55,4%+5,3%), afirmou que tais formações produziram impacto parcial ou não produziu nenhum impacto relevante nas suas atividades e nos seus aprimoramentos profissionais como professores(as) ou gestores(as) escolares.

163. Este resultado pode estar a indicar que mesmo que os processos de formações continuadas contenham aqueles requisitos essenciais de qualidade educacional, se não integrarem política pública específica e claramente definida não conseguem produzir impacto relevante nos participantes nem podem contribuir para consecução dos objetivos educacionais almejados.

164. Na prática, a SEMECE-OPO pode estar realizando ou fomentando a participação dos profissionais do magistério em cursos de formação continuada, o que é louvável, no entanto o trabalho vem sendo feito de modo casual, não institucionalizado e desorientado do atingimento de metas.

165. O contexto descrito retrata que o esforço financeiro e institucional realizado atende à finalidade de agregar novos conhecimentos técnicos aos profissionais (critério de eficiência), todavia essas formações ministradas sem o objetivo de atender metas bem diagnosticadas e definidas resultam em experiência onde o nível de esforço não corresponde aos resultados esperados (critério de eficácia).

166. Na última evidência testemunhal, obtida por meio de entrevista com os gestores da SEMECE-OPO (PT 11, ID 1181123), constatou-se que não há política de formação continuada, a despeito de existirem ações eventuais de formação.

167. A necessidade de formação é levantada pelos diretores escolares e inserida no calendário da Semana Pedagógica para serem atendidas por instituições como SEBRAE e IFRO, quando há oferta e disponibilidade de cursos.

168. Constatou-se também que não existe um planejamento ou um cronograma anual que permita conhecer previamente as ações, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos. O que existe é um planejamento singelo das escolas, concebido por levantamento das necessidades de formações, advindas do Projeto Pedagógico, que é construído em parceria com o Governo do Estado.

169. Em outras palavras, o que a Secretaria vem tentando fazer é propiciar condições para que o professor tenha acesso à formação, a despeito do enfrentamento de várias dificuldades que



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

se colocam, inclusive quanto à carência do pleno domínio das habilidades tecnológicas de informática.

170. Percebeu-se que os processos de formação continuada existentes são elaborados pela própria equipe pedagógica da SEMECE-OPO, principalmente nas figuras dos diretores e coordenadores, e que o acesso a especialistas em educação infantil apenas é obtido quando oferecido por terceiros, mediante participação em seus eventos.

171. Notou-se que a SEMECE-OPO tem representatividade no Fórum Municipal de Educação Infantil, por meio da participação dos diretores escolares da educação infantil, mas não tem representatividade em outros fóruns permanentes, vindo a participar desses eventos educacionais apenas eventualmente quando convidada.

172. Quanto ao conteúdo programático das formações continuadas, descobriu-se que os parâmetros atualmente utilizados estão mais voltados ao conteúdo pedagógico curricular do que aos aspectos da qualidade da educação infantil, o que se justifica pelo seguimento meramente formal ao Referencial Curricular do Estado de Rondônia, que está alinhado às propostas da BNCC, sendo que no período da pandemia tais regras foram, inclusive, flexibilizadas.

173. O conjunto das evidências documentais e testemunhais, tanto as originadas por questionário quanto as obtidas por entrevista, parece sinalizar que não existe na SEMECE-OPO política pública estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola que contenha: planejamento regular de eventos e cursos; participação de profissionais especializados na elaboração e/ou execução dos processos formativos; parcerias com universidades e/ou instituições especializadas; e inserção da rede municipal em fóruns e redes de apoio à educação infantil.

174. Além disso restou evidenciado que os processos de formação continuada, que ainda se desenvolvem de maneira singela e ocasional, em razão da ausência de política pública específica, não são concebidos e implementados por equipe técnica majoritariamente composta por profissionais da própria rede, como também não dão ênfase à aplicabilidade dos conteúdos ministrados e à disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola.

175. Por derradeiro, as evidências ainda parecem sinalizar que os processos de formação continuada dos profissionais que atuam na pré-escola, a rigor, vêm sendo embasados meramente no domínio teórico e prático fornecido pelo Referencial Curricular do Estado de Rondônia, que está alinhado às propostas da BNCC, e pelo PME, mas não contém em suas programações domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil.

176. Portanto, é possível deduzir que os processos implementados para garantir a formação continuada dos profissionais que atuam na docência e na gestão escolar da pré-escola do Município de Ouro Preto do Oeste não se encontram perfeitamente adequados ao perfil destes, não atendem suficientemente às suas demandas formativas, e não estão estruturados de acordo com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil.

177. Da análise das evidências acerca da primeira subquestão identificou-se o seguinte **achado de auditoria**: falta de política pública (planos, metas e ações) estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, contendo: i) planejamento regular de eventos e cursos; ii) participação de profissionais especializados na





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

elaboração e/ou execução dos processos formativos; iii) parcerias com universidades e/ou instituições especializadas; e iv) inserção da rede municipal em fóruns e redes de apoio à educação infantil.

178. Depreende-se que as possíveis causas deste achado são: 1) carência de política de gestão orientada por resultados; 2) carência de recursos gerenciais e informáticos que auxiliem nas tomadas de decisões; 3) não priorização de ações e decisões de governo voltadas para a formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola; e 4) fragilidade no planejamento de ações e estratégias com foco em técnicas e metodologias voltadas para a formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola.

179. Por outro lado, a persistirem as situações encontradas o achado pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) resultados de educação infantil insatisfatórios; 2) insegurança profissional na atuação docente em face do desconhecimento das atualizações permanentes de novas técnicas educacionais da sistemática educacional infantil vigente; 3) frustração profissional decorrente do desconhecimento de novas técnicas para superação de dificuldades de aprendizagem dos alunos; 4) planejamentos e oferta de aulas genéricos e ineficientes que não propiciam a totalidade do desenvolvimento das habilidades e competências exigidas por estarem desatualizados; e 5) dificuldade em atingir as metas previstas no Plano Municipal de Educação-PME, Meta 1.

180. Da análise das evidências acerca da segunda subquestão identificaram-se os seguintes **achados de auditoria**: 1) falta de processos de formação continuada concebidos e implementados por equipe técnica majoritariamente composta por profissionais da própria rede de ensino municipal de Ouro Preto do Oeste; e 2) falta de processos de formação continuada que deem ênfase à aplicabilidade dos conteúdos ministrados e à disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola.

181. Depreende-se que as possíveis causas do **primeiro achado** da segunda subquestão são: 1) carência de política de gestão orientada por resultados; 2) falta de política pública específica de formação continuada; 3) carência de recursos gerenciais e informáticos que auxiliem nas tomadas de decisões; 4) não priorização de ações e decisões de governo voltadas à formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola; e 5) fragilidade no planejamento de ações e estratégias que tenham como foco técnicas e metodologias voltadas para a formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola.

182. A persistirem as situações encontradas este primeiro achado da segunda subquestão pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) processos de formação continuada incipientes e desconectados das reais necessidades presentes na rede de ensino municipal; 2) falta de estímulo aos profissionais da rede para se engajarem aos trabalhos que lhes são familiares; 3) insegurança profissional na atuação docente em face da não participação nos processos de formação continuada; e 4) frustração profissional decorrente do desconhecimento de novas técnicas para superação de dificuldades de aprendizagem dos alunos; e 5) dificuldade para atingir o Plano Municipal de Educação-PME, Meta 1.

183. Quanto ao **segundo achado** da segunda subquestão, entende-se que as suas possíveis causas são: 1) carência de política de gestão orientada por resultados; 2) falta de política pública específica de formação continuada; 3) falta de programa de valorização das boas práticas na educação infantil; 4) carência de recursos gerenciais e informáticos que auxiliem nas tomadas de decisões; 5) falta de estruturação dos processos de formação continuada que priorizem a melhoria





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

continua da qualidade da educação infantil; e 6) fragilidade no planejamento de ações e estratégias que tenham como foco técnicas e metodologias voltadas para a formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola.

184. A persistirem as situações encontradas, o segundo achado da segunda subquestão pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) processos de formação continuada incipientes e desconectados das reais necessidades presentes na rede de ensino municipal; 2) falta de estímulo aos profissionais da rede para que produzam técnicas de aprendizagens cada vez melhores; 3) insegurança profissional na atuação docente em face da não valorização e utilização das suas melhores técnicas de aprendizagens; 4) frustração profissional decorrente do desconhecimento de novas técnicas para superação de dificuldades de aprendizagem dos alunos; e 5) dificuldade para atingir o Plano Municipal de Educação-PME, Meta 1.

185. Da análise das evidências acerca da terceira subquestão identificou-se o seguinte achado de auditoria: falta de processos de formação continuada dos profissionais que atuam na pré-escola, que sejam plenamente desenvolvidos e que contenham em suas programações domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil.

186. Depreende-se que as possíveis causas deste achado são: 1) carência de política de gestão orientada por resultados; 2) falta de política pública específica de formação continuada para a educação infantil; 3) falta de programa de incentivo e valorização de qualidade na educação infantil; 4) carência de recursos gerenciais e informáticos que auxiliem nas tomadas de decisões; 5) falta de estruturação dos processos de formação continuada que priorizem a melhoria contínua da qualidade da educação infantil; e 6) fragilidade no planejamento de ações e estratégias que tenham como foco técnicas e metodologias voltadas para a formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na educação infantil, em especial na pré-escola.

187. A persistirem as situações encontradas este achado pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) processos de formação continuada incipientes e desconectados dos parâmetros de qualidade da educação infantil; 2) desestímulo dos profissionais da rede para se engajarem em atividades que primam pela qualidade da educação infantil; 3) insegurança profissional na atuação docente em face da não introjeção dos padrões de qualidade nos processos de formação continuada; 4) frustração profissional decorrente do desconhecimento de novas técnicas para superação de dificuldades de aprendizagem dos alunos; e 5) dificuldade para atingir o Plano Municipal de Educação, Meta 1, Estratégia 1.2.

3.2.1. Síntese dos achados, recomendações e benefícios esperados

188. A análise dos dados coletados, confrontados com os critérios de auditoria, permite concluir que se evidenciaram os seguintes **achados de auditoria**:

1) Falta de política pública (planos, metas e ações) estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, contendo: i) planejamento regular de eventos e cursos; ii) participação de profissionais especializados na elaboração e/ou execução dos processos formativos; iii) parcerias com universidades e/ou instituições especializadas; e iv) inserção da rede municipal em fóruns e redes de apoio à educação infantil;



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

- 2) Falta de processos de formação continuada concebidos e implementados por equipe técnica majoritariamente composta por profissionais da própria rede de ensino municipal de Ouro Preto do Oeste;
- 3) Falta de processos de formação continuada que deem ênfase à aplicabilidade dos conteúdos ministrados e à disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola;
- 4) Falta de processos de formação continuada dos profissionais que atuam na pré-escola plenamente desenvolvidos e que contenham em suas programações domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil.

189. Em face dos achados provenientes da presente questão de auditoria e com vistas ao seu saneamento, propomos as seguintes **recomendações**:

1. Elaborar diagnóstico detalhado das habilidades e necessidades de formações continuadas dos professores e gestores escolares da educação infantil, com foco no desenvolvimento das funções específicas dessa etapa educacional;
 2. Promover estudos com vistas a planejar e instituir no âmbito do Município de Ouro Preto do Oeste política pública de incentivo à formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola;
 3. Planejar regularmente os eventos e cursos voltados à formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola;
 4. Promover a participação de profissionais especializados na elaboração e/ou execução dos processos formativos;
 5. Promover a inserção nos processos formativos de parcerias com universidades e/ou instituições especializadas;
 6. Promover a inserção da rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste em fóruns e redes de apoio à educação infantil;
 7. Implementar ou acelerar ações e medidas necessárias à institucionalização, regulamentação e modernização de processos de monitoramento e avaliação das formações continuadas orientadas para o atingimento de metas e resultados.
-
8. Elaborar diagnóstico detalhado das habilidades e competências dos profissionais da rede municipal de ensino com vistas a identificar profissionais com perfis condizentes a integrem equipe técnica de formação continuada;
 9. Promover estudos com vistas a promover estímulo e valorização dos profissionais que integrem equipes técnicas de formação continuada;
 10. Promover e incentivar a participação dos profissionais que integrem equipes de formação continuada em eventos formativos estadual e nacional de elevado nível de especialização em educação infantil;
 11. Implementar ou acelerar ações e medidas necessárias à institucionalização, regulamentação e modernização dos processos formativos para que contemplem a participação majoritária de





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

profissionais da própria rede, visando a continuidade e sedimentação do processo de qualificação;

12. Implementar e incentivar ações que promovam o desenvolvimento de boas práticas na educação infantil e que estas sejam disseminadas entre os docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola;

13. Desenvolver ação que sistematizem a inserção nos processos de formação continuada a ênfase à aplicabilidade dos conteúdos ministrados e à disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola;

14. Inserir na programação dos processos de formação continuada práticas pedagógicas e de gestão que promovam a inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE);

15. Inserir na programação dos processos de formação continuada práticas pedagógicas e de gestão que promovam a articulação das unidades educacionais com outros órgãos da rede de proteção social;

16. Inserir na programação dos processos de formação continuada domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil;

17. Buscar parcerias e alianças (UNIR, IFRO, Faculdades particulares, Fundação Maria Cecília, Fundação Leman, Instituto Articule) que auxiliem o município a superar limitações institucionais e operacionais no sentido de promover a modernização e a inovação dos seus processos e rotinas de trabalho, bem como reforçar suas capacidades institucionais;

18. Implementar ou acelerar ações e medidas necessárias à institucionalização, regulamentação e modernização dos processos formativos para que contemplem os parâmetros nacionais da educação infantil.

190. Com a implementação das proposições ora relacionadas são esperados os seguintes **benefícios**:

1. Elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos da educação infantil da rede municipal de ensino de OPO;

2. Equipes de professores e gestores escolares mais qualificadas e especializadas em educação infantil;

3. Elevação do desempenho da rede municipal de ensino de OPO nas avaliações externas;

4. Redução dos índices de distorção idade/série dos alunos da rede municipal de ensino de OPO;

5. Didática de aulas mais dinâmicas na transmissão dos conteúdos e desenvolvimento das habilidades infantis requeridas;

6. Mais engajamento dos alunos em atividades de aprendizagem, em face da constante atualização pedagógica;

7. Mais facilidade na identificação de dificuldades de aprendizagem com vistas à construção de novas estratégias de abordagem educacional;





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

8. Práticas de aulas atualizadas e mais produtivas, mediante uso de linguagem semelhante à dos alunos, da participação mais frequente dos professores e gestores escolares em eventos de formação continuada e da adoção contínua de métodos de qualidade;

9. Mais sinergia da rede municipal de educação de Ouro Preto do Oeste com as universidades e instituições especializadas em educação infantil com vistas ao seu desenvolvimento constante;

10. Mais valorização dos professores e gestores escolares que atuam na educação infantil, em especial dos que atuam na pré-escola;

11. Processos de formação continuada mais condizentes com as demandas locais;

12. Processos de formação continuada implementados com mais velocidade por contarem com a participação de profissionais da própria rede municipal de ensino;

13. Mais engajamento dos professores e gestores escolares nos processos de formação continuada, em face do incentivo e valorização que receberão;

14. Processos de formação continuada mais condizentes com as demandas locais e adequados aos perfis dos profissionais da rede municipal de ensino;

15. Processos de formação continuada mais efetivos por atenderem às demandas formativas da rede municipal de ensino;

16. Processos de formação continuada estruturados de acordo com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil;

17. Equipes de professores e gestores escolares mais qualificadas e especializadas em educação infantil;

18. Mais tranquilidade para atingimento do Plano Municipal de Educação (Lei Municipal nº 2156, de 03/11/2015), Meta 1, especialmente quanto à Estratégia 1.2.

3.3. Sobre o monitoramento das instituições privadas que atuam em regime de parceria com a rede pública na oferta da pré-escola

191. A análise desta questão de auditoria restou prejudicada em razão da não existência de parceria com instituição privada para oferta de educação infantil no Município de Ouro Preto do Oeste (PT 12, ID 1181124), materializando, assim, ausência de informações, conforme limitação inscrita na Matriz de Planejamento (ID 1168935).

3.4. Sobre a avaliação de desempenho dos professores e gestores escolares da pré-escola

192. Estaria a SEMECE-OPO avaliando o desempenho dos professores e gestores escolares que atuam na pré-escola com base em parâmetros de qualidade da educação infantil?

193. Acerca a temática lançou-se a questão de auditoria que busca examinar se a rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste emprega mecanismos eficazes de avaliação de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola, pautados nos parâmetros de qualidade da





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

educação infantil, e cujos resultados impactam na remuneração e na carreira, bem como servem para o diagnóstico renovado das demandas formativas desses profissionais.

194. Para detalhar mais a pesquisa dividiu-se a questão em duas subquestões de auditoria, que têm por fim esmiuçar se os processos de avaliação de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola são pautados pelos parâmetros de qualidade da educação infantil e se os resultados da avaliação de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola: i) têm reflexo em sua remuneração e sua progressão/promoção na carreira; ii) são usados para aferir suas necessidades de aperfeiçoamento profissional; iii) são usados para medir o impacto da política de formação continuada no incremento da qualidade da educação infantil ofertada no ciclo da pré-escola.

195. As duas subquestões de auditoria, similarmente à metodologia empregada na questão de n. 2, tiveram como elementos de coleta de dados evidências documentais e testemunhais; as primeiras obtidas pelo método de uso de dados existentes, e as segundas, obtidas pelo método de questionário, que foi aplicado a cinquenta e seis (56) docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, e pelo método de entrevista, que foi realizada com os gestores da entidade educacional no dia 15/02/2022.

196. O exame dos documentos coletados no curso da auditoria permite concluir que apesar da legislação de gestão de pessoas do Município de Ouro Preto do Oeste/RO possuir elementos de gestão orientada por resultados, na prática, ainda predominam rotinas e processos inspirados por conceitos de natureza burocrática (PT 13, ID 1181126).

197. Isso porque ainda que exista expressa previsão na Lei Municipal n. 1.972, de 06 de setembro de 2013, acerca da constituição de Comissão de Gestão do Plano de Carreira do Magistério, restou comprovado pelos elementos arregimentados na fiscalização, notadamente pela entrevista realizada com a Assessora Especial (com *status* de secretária municipal) e sua equipe técnica, que desde a edição do diploma legal nunca houve a efetiva constituição da comissão no âmbito da SEMECE-OPO, tampouco a regulamentação regimental e a instituição dos mecanismos de avaliação, para cumprimento do § 4.º do art. 7.º do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Magistério.

198. Conseqüentemente, a inexistência da avaliação de desempenho acarreta a inexistência de um processo de gestão de pessoas ordenado, sistematizado e formalmente integrado de estímulos e incentivos com vistas ao atingimento dos parâmetros de qualidade da educação infantil.

199. Essa ausência, além de constituir fator de desestímulo ao engajamento dos profissionais do magistério infantil, impede que a remuneração dos professores seja adequadamente atribuída em razão da aprendizagem dos alunos, do empenho profissional individual e do atingimento dos padrões de qualidade da educação infantil estabelecidos pelo Ministério da Educação. De outro lado, a ausência de avaliação revela a fragilidade dos processos internos da SEMECE-OPO por negar ao gestor educacional informações objetivas e consistentes sobre as necessidades de formações individuais, assim como impõe dificuldade à visão sistêmica para formatar e medir o impacto da política de formação continuada com vistas ao incremento da qualidade da educação infantil.

200. Da análise das evidências acerca das duas subquestões identificou-se o seguinte **achado de auditoria**: falta de implementação da sistemática de gestão por desempenho com foco no atingimento dos parâmetros de qualidade na educação infantil.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

201. Depreende-se que as possíveis causas deste achado são: 1) processo de gestão de pessoas vigente predominantemente burocrático e sem atualizações que gerem maior eficiência e eficácia; 2) metodologia de gestão por resultado incipiente; 3) carência de formação e capacitação dos quadros técnicos da SEMECE-OPO para implementação de processos de gestão por resultados, bem como para continuamente criticarem e revisarem as rotinas e processos de trabalho da secretaria; 4) carência de revisão, formalização e sistematização metodológica de processos de trabalho com foco em resultados; 5) implantação parcial/precária de processo de gestão orientada por resultados (só adicional de progressão); 6) carência de desenvolvimento e institucionalização de processo automatizado de coleta e processamento de dados que se transformem em informações úteis com indicadores e metas; 7) carência de indicadores próprios, regulares e contínuos que retratem o desempenho da RME/SEMECE-OPO; 8) carência de metas de desempenho e aprendizagem dos estudantes; 9) carência de acompanhamento e monitoramento dos indicadores e metas de qualidade na educação infantil; e 10) carência de divulgação das vantagens e benefícios da modernização da metodologia de gestão orientada por resultados.

202. Por fim, a persistirem as situações encontradas o achado pode gerar os seguintes efeitos na educação infantil do município: 1) atuação administrativa sem foco no atingimento das metas de qualidade na educação infantil; 2) não atingimento dos padrões de qualidade e/ou das metas do PME; 3) pagamento de incentivos financeiros desatrelados de metas e indicadores que reflitam melhorias de educação de qualidade na educação infantil; 4) professores descompromissados com resultados de aprendizagem; 5) ausência de engajamento dos professores e gestores escolares para o desenvolvimento de suas habilidades profissionais; 6) ausência de percepção sistêmica pelos professores e gestores escolares quanto à relevância do resultado do seu trabalho em relação aos resultados gerais da rede de ensino; 7) baixo desempenho no atingimento das metas de qualidade na educação infantil; 8) assunção de risco desnecessário na tomada de decisão com base em informações e resultados históricos não atreladas a qualidade da educação infantil; e 9) carência de ferramentas e indicadores para aferir com mais assertividade, eficácia e efetividade os investimentos e os trabalhos na educação infantil.

3.4.1. Síntese dos achados, recomendações e benefícios esperados

203. A análise dos dados coletados, confrontados com os critérios de auditoria, permite concluir que se evidenciou o seguinte **achado de auditoria**:

1) Não implementação da sistemática de gestão por desempenho com foco no atingimento dos parâmetros mínimos de qualidade na educação infantil.

204. Em face do achado proveniente da presente questão de auditoria e com vistas ao seu saneamento incumbe-nos propor as seguintes **recomendações**:

1. Revisar, modernizar, inovar e implementar rotinas e processos de trabalho de modo a implementar uma sistemática de gestão de pessoas orientada para o atingimento das metas de qualidade da educação infantil estabelecidas e resultados de aprendizagem almejados no PME/PNE;
2. Buscar parcerias e alianças (UNIR, IFRO, Faculdades particulares, Fundação Maria Cecília, Fundação Leman, Instituto Articule) que auxiliem o município a superar limitações





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

institucionais e operacionais no sentido de promover a modernização e a inovação dos seus processos e rotinas de trabalho, bem como reforçar suas capacidades institucionais;

3. Promover estudos visando à elaboração ou aquisição, regulamentação, institucionalização e execução de sistema de gerenciamento informatizado das informações da rede municipal de educação, com ênfase na educação infantil.

205. Ademais, considerando a previsão normativa de instituição de uma Comissão de Gestão do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, bem como de regulamentação dos procedimentos de avaliação de desempenho e de seleção para efetivação da progressão profissional dos integrantes do Sistema Municipal de Ensino, consideramos necessário propor a seguinte **determinação**:

1. Editar decreto para regulamentar o disposto no art. 7.º, §§ 4.º, 5.º e 6.º, e no art. 18 da Lei Municipal n. 1.972, de 06 de setembro de 2013, c/c. os arts. 24, 25, 26 e 27 da Lei Municipal n. 2.435, de 17 de janeiro de 2018, definindo, detalhadamente:

- a) as atribuições da Comissão de Gestão do Plano de Carreira dos Profissionais do Sistema Municipal de Educação;
- b) o processo seletivo para efetivação da progressão funcional dos profissionais do Sistema Municipal de Educação;
- c) o processo de avaliação de desempenho dos profissionais do Sistema Municipal de Educação, definido critérios para a avaliação dos profissionais que atuam na educação infantil com base nos parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil;

206. Por fim, com a implementação das proposições ora relacionadas são esperados os seguintes **benefícios**:

1. Incremento do desenvolvimento e da aprendizagem dos alunos da rede pública de ensino de Ouro Preto do Oeste/RO;
2. Elevação da autoestima dos professores da rede pública de ensino de Ouro Preto do Oeste/RO;
3. Elevação dos indicadores de desempenho da rede pública de ensino de Ouro Preto do Oeste/RO nas avaliações externas;
4. Elevação do patamar de eficiência e efetividade das ações e investimentos da rede pública de ensino do Município de Ouro Preto do Oeste/RO;
5. Maior engajamento e mobilização dos professores e gestores da educação infantil no desempenho de suas atividades em vista do impacto das avaliações de desempenho em sua carreira, remuneração e formação.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

4 – MANIFESTAÇÃO DA GESTORA DA SEMECE-OPO

207. A Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio do Ofício n. 87/2022/SGCE/TCERO, de 31/03/2022 (ID 0398601, processo SEI n. 2087/2022), procedeu ao envio da versão preliminar do Relatório da Auditoria Operacional à gestora da SEMECE-OPO para apresentação de eventuais comentários, nos termos estabelecidos na Resolução n. 228/2016/TCE-RO, arts. 15 e 16 (ID 1181322 e ID 1181183).

208. No dia 11/04/2022, a Assessora Especial da Educação da SEMECE-OPO protocolou o Ofício n. 8/SEMECE/GAB/2022, de 08/04/2022 (ID 1184844), por meio do qual manifestou ciência quando aos achados de auditoria e às propostas de melhoria e, considerando a relevância dos apontamentos feitos, declarou que aguardará as deliberações deste Tribunal para posterior apresentação de plano de ação com as correspondentes medidas corretivas.

209. No ensejo, porém, a Assessora Especial asseverou que a Comissão de Gestão do Plano de Carreira dos Profissionais do Sistema Municipal de Educação, instituída pelo art. 18 da Lei Municipal n. 1.972/2013, está atuante, e na sequência encaminhou em anexo os decretos de nomeação de seus integrantes.

210. Com efeito, o Decreto Municipal n. 10.706, de 22 de maio de 2017 (fls. 26-29 do ID 1184844) atesta a existência da referida Comissão desde a data de sua publicação. E o **Decreto Municipal n. 15.240, de 28 de janeiro de 2022** (fls. 14-16), que revoga o Decreto n. 10.706/2017 e suas alterações (Decretos de n. 11.768/2018, 12.217/2019, 12.487/2019 e 13.471/2020), **é a norma vigente**, mesmo que alterada pelo Decreto n. 15.386/2022 (fls. 03-04). Não obstante, todos esses atos normativos cuidam exclusivamente da nomeação dos integrantes do órgão colegiado, bem como prescrevem a eleição de um presidente e um secretário entre eles, para condução dos trabalhos. É dizer, tais decretos tão somente dão cumprimento ao disposto nos §§ 1.º e 2.º do art. 18, e reproduzem o teor do § 3.º desse preceito, constante da Lei n. 1.972/2013.

211. Assim sendo, muito embora instituída a Comissão com a finalidade de operacionalizar o Plano de Carreira, conforme estipulado no *caput* do art. 18, suas atribuições seguem sem o necessário detalhamento para a concretização desse fim. No mesmo sentido, permanecem sem regulamentação os procedimentos de avaliação de desempenho e de seleção para progressão funcional dos profissionais do magistério público municipal de Ouro Preto do Oeste, que se incluem entre as atribuições desse colegiado e estão expressamente previstos nos §§ 4.º, 5.º e 6.º da mesma Lei n. 1.972/2013, os quais guardam conexão com os arts. 24 a 27 da Lei Municipal n. 2.435, de 17 de janeiro de 2018, que preveem o programa de avaliação de desempenho dos servidores municipais.

212. Destarte, a existência e funcionamento da sobredita Comissão de Gestão do Plano de Carreira não assegura, por si só, o efetivo desempenho de todas as suas atribuições legais, para cujo exercício, ademais, faz-se imprescindível a devida regulamentação por decreto municipal. Por esse motivo, **subsiste o achado de auditoria** tal como explicitado na seção 3.4, bem como a proposição de determinação para a edição de um decreto regulamentador, nos termos da subseção 3.4.1 supra.





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

5 – CONCLUSÃO

213. A presente auditoria operacional teve por **objetivo avaliar a qualidade da educação infantil ofertada na pré-escola do Município de Ouro Preto do Oeste**, sob o prisma da qualificação dos docentes dedicados a essa etapa da educação básica, identificando eventuais problemas, oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o incremento da formação profissional desses docentes, conforme estabelecido no Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em que foi eleita a política pública educacional como foco de atuação para o ciclo 2021-2028.

214. Os levantamentos incidiram sobre os controles constituídos, processos de trabalho e ações governamentais concernentes às políticas educacionais básicas, particularmente quanto ao gerenciamento atualizado e eficaz das informações sobre o corpo docente e os gestores que atuam na pré-escola; quanto às formações inicial, complementar e continuada; quanto ao monitoramento de instituições privadas; e quanto à avaliação de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola, pautados por parâmetros de qualidade da educação infantil, com vistas a observar se nesses processos de trabalho estão presentes as condições normativas e os padrões gerais de desempenho exigidos, para que se identifiquem inoperâncias ou oportunidades de melhorias, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão educacional infantil.

215. Este trabalho também buscou verificar em que medida o Poder Executivo Municipal de Ouro Preto do Oeste proporcionou condições necessárias para que a gestão educacional, particularmente a direcionada à educação infantil, ocorresse de forma coordenada e estratégica, no sentido de assegurar ao mesmo tempo a eficácia da utilização dos recursos públicos e a satisfatória oferta da educação infantil aos estudantes do município.

216. Ao final dos levantamentos e coletas de dados verificou-se que, diante dos padrões gerais normativos e de desempenho existentes, permeiam na gestão inoperâncias e carências administrativas em termos de ações públicas educacionais infantis para que o Município de Ouro Preto do Oeste possa celebrar resultados exitosos e desfrutar de prestígio nessa área, a saber:

QUANTO À QUESTÃO 1:

A rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste exerce um **gerenciamento atualizado e eficaz das informações sobre o corpo docente e os gestores** que atuam na pré-escola, apto a monitorar o cumprimento dos requisitos mínimos de formação inicial e a identificar as necessidades de adequação dos quadros existentes nas unidades educacionais dedicadas a esse ciclo da educação infantil?

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 1.1:

Há um sistema centralizado de gerenciamento de informações sobre o corpo docente e os gestores da rede municipal, possibilitando sua identificação, o conhecimento de sua qualificação, e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na pré-escola?





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

1) Ausência de sistema centralizado, preferencialmente informático, de gerenciamento de informações sobre o corpo docente e os gestores da rede municipal, que possibilite a sua identificação, o conhecimento de sua qualificação e o diagnóstico das eventuais lacunas ou necessidades de formação dos profissionais que atuam na pré-escola.

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 1.2:

Há políticas de incentivo à formação inicial e complementar voltadas à docência e à gestão das unidades de educação infantil, efetivamente baseadas nas informações disponíveis?

2) Falta de política pública (planos, metas e ações) de incentivo à formação inicial voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil; e

3) Falta de política pública (planos, metas e ações) de incentivo à formação complementar voltada à docência e à gestão das unidades de educação infantil.

QUANTO À QUESTÃO 2:

Os processos para garantir a **formação continuada** dos profissionais que atuam na docência e na gestão escolar da pré-escola do Município de Ouro Preto do Oeste são adequados ao perfil destes, atendem suficientemente às suas demandas formativas, e estão estruturados de acordo com os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil?

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 2.1:

Há uma política estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, contendo: i) planejamento regular de eventos e cursos; ii) participação de profissionais especializados na elaboração e/ou execução dos processos formativos; iii) parcerias com universidades e/ou instituições especializadas; e iv) inserção da rede municipal em fóruns e redes de apoio à educação infantil?

4) Falta de política pública (planos, metas e ações) estruturada de formação continuada dos docentes e gestores escolares que atuam na pré-escola, contendo: a) planejamento regular de eventos e cursos; b) participação de profissionais especializados na elaboração e/ou execução dos processos formativos; c) parcerias com universidades e/ou instituições especializadas; e d) inserção da rede municipal em fóruns e redes de apoio à educação infantil.

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 2.2:

Os processos de formação continuada são concebidos e implementados: i) por equipe técnica majoritariamente composta por profissionais da própria rede; ii) com ênfase na aplicabilidade dos conteúdos ministrados e na disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola?





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

5) Falta de processos de formação continuada concebidos e implementados por equipe técnica majoritariamente composta por profissionais da própria rede de ensino municipal de Ouro Preto do Oeste; e

6) Falta de processos de formação continuada que deem ênfase à aplicabilidade dos conteúdos ministrados e à disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuam na pré-escola.

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 2.3:

Os processos de formação continuada dos profissionais que atuam na pré-escola contêm, em sua programação, os seguintes conteúdos: i) domínio teórico e prático da BNCC e do plano municipal de educação; ii) práticas pedagógicas e de gestão que promovam a inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE); iii) práticas pedagógicas e de gestão que promovam a articulação das unidades educacionais com outros órgãos da rede de proteção social; iv) domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil?

7) Falta de processos de formação continuada dos profissionais que atuam na pré-escola plenamente desenvolvidos e que contenham em suas programações domínio teórico e incentivo ao compromisso prático de implementação dos parâmetros de qualidade da educação infantil.

QUANTO À QUESTÃO 3:

A rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste promove um monitoramento eficaz e efetivo das **instituições privadas que ofertam educação infantil no ciclo da pré-escola, em regime de parceria**, relativamente ao cumprimento dos **requisitos mínimos de formação inicial e à estruturação de processos de formação continuada dos docentes e gestores que nelas atuam?**

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 3.1:

Há processos de controle instituídos pela rede para a verificação regular e periódica do cumprimento dos requisitos mínimos de formação inicial dos docentes e gestores das instituições privadas de pré-escola que atuam em regime de parceria?

A análise desta questão de auditoria restou prejudicada em razão da não existência de parceria com instituição privada para oferta de educação infantil no Município de Ouro Preto do Oeste, materializando, assim, ausência de informações, conforme limitação inscrita na Matriz de Planejamento.

QUANTO À QUESTÃO 4:

A rede municipal de ensino de Ouro Preto do Oeste emprega **mecanismos eficazes de avaliação de desempenho dos docentes** que atuam na pré-escola, **pautados nos parâmetros de qualidade da educação infantil**, e cujos resultados impactam na remuneração e na carreira, bem como servem para o diagnóstico renovado das demandas formativas desses profissionais?





QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 4.1:

Os **processos de avaliação** de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola são **pautados pelos parâmetros de qualidade** da educação infantil?

SUBQUESTÃO DE AUDITORIA 4.2:

Os **resultados da avaliação** de desempenho dos docentes que atuam na pré-escola: **i)** têm reflexo em sua remuneração e sua progressão/promoção na carreira; **ii)** são usados para aferir suas necessidades de aperfeiçoamento profissional; **iii)** são usados para medir o impacto da política de formação continuada no incremento da qualidade da educação infantil ofertada no ciclo da pré-escola?

8) Falta de implementação da sistemática de gestão por desempenho com foco no atingimento dos parâmetros de qualidade da educação infantil.





6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

217. Diante do exposto, submete-se este Relatório Técnico consolidado ao Excelentíssimo Senhor Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, sugerindo, com supedâneo nos entendimentos expostos ao longo desta análise, as seguintes propostas de encaminhamento:

- I. **DETERMINAR** ao **Prefeito Municipal de Ouro Preto do Oeste**, senhor **Juan Alex Testoni**, CPF n. **139.509.592-20**, ou a quem vier a substituí-lo ou sucedê-lo, a edição de decreto para regulamentar o disposto no art. 7.º, §§ 4.º, 5.º e 6.º, e no art. 18 da Lei Municipal n. 1.972, de 06 de setembro de 2013, c/c. os arts. 24, 25, 26 e 27 da Lei Municipal n. 2.435, de 17 de janeiro de 2018, definindo, detalhadamente:
 - 1) as atribuições da Comissão de Gestão do Plano de Carreira dos Profissionais do Sistema Municipal de Educação;
 - 2) o processo seletivo para efetivação da progressão funcional dos profissionais do Sistema Municipal de Educação;
 - 3) o processo de avaliação de desempenho dos profissionais do Sistema Municipal de Educação, definido critérios para a avaliação dos profissionais que atuam na educação infantil com base nos parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil;
- II. **RECOMENDAR** à **Assessora Especial de Educação da Secretaria Municipal de Educação, Turismo, Cultura e Esporte de Ouro Preto do Oeste**, Senhora **Andreza Justina Dias**, CPF n. **767.428.142-68**, ou a quem vier a substituí-la ou sucedê-la, que, no **prazo de sessenta (60) dias**, a contar da sua ciência da deliberação deste Tribunal, **elabore e apresente** nestes autos **Plano de Ação**, observando o padrão definido no Anexo I da Resolução n. 228/2016/TCE-RO, alterado pela Resolução n. 260/2018/TCE-RO, **apresentando as medidas, prazos, responsáveis, fontes de recursos e demais informações que objetivem atender às proposições alinhavadas neste Relatório**, mais especificamente **nas subseções 3.1.1, 3.2.1, e 3.4.1**; ou, alternativamente, que demonstre com as evidências necessárias as providências eventualmente já adotadas que venham a sanar os achados de auditoria listados na seção anterior a título de conclusão, obedecendo à expressão constante da Resolução n. 228/2016/TCE-RO nos arts. 19, 21 e 23;
- III. **SUBMETER à deliberação do Tribunal** as conclusões advindas desta Auditoria Operacional, nos termos previstos no art. 17 e ss. da Resolução n. 228/2016/TCE-RO;
- IV. **Dar prosseguimento ao feito**, nos termos do art. 20 da Resolução n. 228/2016/TCE-RO e do Regimento Interno desta Corte de Contas, com a consequente **devolução dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para análise do Plano de Ação** eventualmente apresentado em atendimento à recomendação proposta no item II, cabendo a juntada e certificação pela Secretaria de Processamento e Julgamento (SPJ), onde os autos ficarão sobrestados até referida juntada;
- V. **Deliberar quanto à autuação de processo específico para monitoramento**, nos termos do art. 26 da sobredita Resolução n. 228/2016/TCE-RO, **determinando referida autuação tão somente após a análise técnica do documento, homologação pelo e. Relator e publicação**



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÉ-ESCOLA) DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO DO OESTE-RO

do extrato do documento (plano de ação), nos termos do art. 21, §1º da mesma norma regulamentadora;

- VI. Após o cumprimento das propostas contidas nos itens IV e V acima, **os presentes autos poderão ser arquivados**, conforme previsto no fluxo do art. 20, inciso III, alínea 'd' da Resolução n. 228/2016/TCE-RO.

Porto Velho/RO, 11 de abril de 2022.

JOÃO MARCOS DE ARAÚJO BRAGA JÚNIOR
Auditor de Controle Externo – Matrícula 536
Coordenador (Portarias n. 385/2021 e 029/2022)

LEONARDO EMANOEL MACHADO MONTEIRO
Auditor de Controle Externo – Matrícula 237
Membro (Portarias n. 385/2021 e 029/2022)

DALTON MIRANDA COSTA
Auditor de Controle Externo – Matrícula 476
Membro (Portarias n. 385/2021 e 029/2022)

FRANCISCO VAGNER DE LIMA HONORATO
Coordenador-adjunto da CECEX-9 – Matrícula 538
Supervisor (Portarias n. 385/2021 e 029/2022)





TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE RONDÔNIA

SGCE

Secretaria-Geral de
Controle Externo

Em, 11 de Abril de 2022



LEONARDO EMANOEL MACHADO
~~MONTEIRO~~
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 11 de Abril de 2022



JOAO MARCOS DE ARAUJO BRAGA
JUNIOR
Mat. 536
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 11 de Abril de 2022



DALTON MIRANDA COSTA
Mat. 476
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 11 de Abril de 2022



FRANCISCO VAGNER DE LIMA
~~MONTEIRO~~
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 11 de Abril de 2022



BRUNO BOTELHO PIANA
Mat. 504
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 9