

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

SEI 6016.2022/0132297-0

Interessado: Secretaria Municipal de Educação

Assunto: ***Estabelece orientações sobre atividades comerciais livres que atendem bebês e crianças***

Conselheiros Relatores: Beatriz Cardoso e Alexsandro do Nascimento Santos

Recomendação CME nº 04/2022

Aprovada em Sessão Plenária de 08/12/2022

1. Introdução

As Diretorias Regionais de Educação (DRE), órgãos de gestão regional da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo têm sido procuradas e acionadas por municípios que apresentam relatos e denúncias relativas às condições de funcionamento de serviços particulares, de natureza comercial, destinados ao atendimento de crianças, nomeados de centros/espacos de recreação infantil, brinquedotecas, hoteizinhos e semelhantes.

Tais atividades, por sua natureza comercial, não se confundem com situações de cuidado compartilhado entre famílias, construídas mediante redes de solidariedade mútua e estão, portanto, sujeitas à regulamentação e fiscalização do poder público. São, efetivamente, atividades comerciais, presididas por uma lógica de prestação de serviço para famílias que remuneram os agentes econômicos responsáveis por elas.

Existe uma ambiguidade na percepção das famílias e da sociedade em geral a respeito da identificação desses serviços comerciais, que por vezes acabam sendo interpretadas como oferta de educação escolar destinadas às crianças pequenas. Tal imprecisão está relacionada, entre outros fatores, à própria trajetória histórica dos serviços de educação infantil (especialmente as creches) em nosso país e à lenta transformação cultural que tem sido processada na compreensão da população sobre essa transição.

A percepção das famílias e da sociedade também ecoa na classificação jurídica e fiscal desses serviços e no seu enquadramento na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE. Considerando que o processo de registro dos negócios junto aos órgãos de regulamentação comercial e fiscal é feito mediante declaração dos agentes econômicos que indicam qual a categoria que julgam adequada para registrar os serviços que prestam, muitas vezes tal classificação é marcada por imprecisões e equívocos. Para minimizar problemas neste campo seria recomendado que os mantenedores destas iniciativas entregassem às famílias documentação que caracterize o tipo de serviço ofertado, deixando claro o caráter complementar.

A título de exemplo, muitas instituições de educação infantil que, em princípio, deveriam ser registradas sob os códigos CNAE 85.11-2 (Educação Infantil – Creche) e 85.12-1 (Educação Infantil – Pré-Escola), optam por se registrar utilizando os códigos CNAE 93.29-8 (Atividades de Recreação e Lazer não especificadas anteriormente) e 85.99-6.99 (Outras atividades de ensino não especificadas anteriormente).

Tais ambiguidades se colocam como um desafio à atividade de acompanhamento, orientação, supervisão e fiscalização desenvolvido pelas equipes técnicas das Diretorias Regionais de Educação que, muitas vezes, precisam definir se os serviços que atendem crianças pequenas nos diferentes territórios da cidade podem ou não ser classificados como serviços de educação infantil para que sejam assumidos os protocolos indicados na legislação vigente.

Assim sendo, considerando que este Conselho Municipal de Educação é órgão normativo e deliberativo, com competência de elaborar normas e propor encaminhamentos para as questões relativas

ao funcionamento de todo o Sistema Municipal de Ensino, a presente RECOMENDAÇÃO objetiva propor parâmetros seguros para a interpretação e tratamento dessas situações.

2. Elementos que orientam esta RECOMENDAÇÃO

Os elementos que orientam esta recomendação estão organizados em duas dimensões que serão tratadas separadamente: (1) a caracterização das instituições de educação infantil e de suas formas de atendimento às crianças pequenas e (2) a compreensão sobre a importância singular da brincadeira para o desenvolvimento integral das crianças bem pequenas.

2.1. A caracterização das instituições de educação infantil e de suas formas de atendimento às crianças pequenas

Para que sejam superadas as ambiguidades e imprecisões existentes na matéria em análise, importa reconhecer, de partida, um elemento estruturante do ordenamento jurídico brasileiro que é o direito humano à educação como um direito público e subjetivo. Este direito humano é de titularidade de cada indivíduo, incluindo aqui cada um dos bebês e crianças.

Assim, as famílias, o Estado e a sociedade como um todo devem envidar todos os esforços para garantir que este direito seja plenamente exercido, eliminando qualquer obstáculo que possa dificultar sua efetivação.

No que tange especificamente à Educação Infantil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9394/96), em seu artigo 29, afirma que “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

Na sequência, o artigo 30 sinaliza que a Educação Infantil deverá ser oferecida em: I – creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de 4 a 5 anos de idade.

Adicionalmente, o artigo 31 orienta quanto às regras comuns que devem guiar a oferta da Educação Infantil (avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças; carga horária mínima de 800 horas, distribuídas por, no mínimo, 200 dias letivos; atendimento das crianças por um mínimo de 4 horas diárias para o turno parcial e 7 horas para a jornada integral, controle de frequência mínima e expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem das crianças).

Alertamos para a expressão “creches ou entidades equivalentes”, explicitamente sinalizada no inciso I do artigo 30. Esta redação pretendeu dialogar com as características políticas, institucionais e sócio-históricas do atendimento educacional de crianças pequenas no Brasil. Este atendimento esteve distribuído, até a última década do século XX, em diferentes formatos institucionais, vinculados a diferentes campos da política pública e da regulamentação estatal. Trata-se de uma história na qual o protagonismo e a liderança desse atendimento não estiveram presididos sempre pelo sentido educacional ou pela preocupação ostensiva com o desenvolvimento integral das crianças, uma vez que, muitas vezes, outras lógicas se sobrepunham a essa perspectiva.

Foi a partir da confluência entre as descobertas da pesquisa científica, o ativismo profissional dos educadores e das educadoras e a pressão da sociedade brasileira que construímos um consenso em torno da prevalência do sentido educacional e de uma preocupação ostensiva e intencional com a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos bebês e crianças para presidir a estrutura, o funcionamento e as características das instituições de educação infantil.

Afirmamos esse consenso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 de forma tão absoluta que o legislador fez questão de sinalizar que este entendimento não se restringia às instituições do tipo “creche”, mas também às entidades equivalentes que desejassem se dedicar ao cuidado e à educação das crianças bem pequenas. Todas elas deveriam ser interpretadas a partir dessa premissa: de que são instituições de educação infantil.

Tal compreensão foi reafirmada pelo Conselho Nacional de Educação quando tratou de consulta formulada pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Real (RJ) em matéria equivalente. Naquela oportunidade, localizou-se na cidade de Porto Real, instituição denominada Centro de Recreação Infantil sem autorização de funcionamento. Ao indicar a necessidade de regularização da situação, a Secretaria Municipal de Educação recebeu manifestação da mantenedora, informando que funcionava apenas como um espaço de recreação infantil e que não tinha interesse em ser classificada como instituição de educação infantil. Assim, compreendia não ser constrangida pela legislação específica que regia, naquele município, a autorização de funcionamento e o acompanhamento/supervisão municipal do serviço.

A posição exarada pelo Conselho Nacional de Educação, a partir da relatoria da Conselheira Regina Vinhaes Gracindo e consolidada no Parecer CNE/CEB nº 6/2008 não deixa dúvidas: os serviços comerciais, oferecidos em instituições que se proponham a envolver crianças de 0 a 3 anos atividades de cuidado/educação ou recreação devem ser reconhecidas, na forma da Lei 9394/96 como equivalentes às creches, obedecendo, então, a regulamentação estabelecida em cada sistema de ensino para sua autorização, funcionamento e supervisão.

O Parecer CNE/CEB nº 6/2008 alerta para a importância desta compreensão, na perspectiva da proteção integral dos direitos das crianças pequenas e, retomando o Parecer CNE/CEB nº 22/1998, afirma que:

A partir desta perspectiva, é muito importante que os Conselhos Municipais e Estaduais de Educação e respectivas Secretarias tenham clareza a respeito de que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil são mandatórias para todas as instituições de cuidado e educação para crianças de 0 a 6 anos.¹

Para afastar a hipótese da equivalência dos serviços de recreação infantil/hoteizinhos e semelhantes à categoria de instituição de educação infantil – creche, seria necessário caracterizar situação na qual as crianças de 0 a 3 anos fossem atendidas apenas em caráter complementar, em horários reduzidos, distintos daqueles em que elas estivessem matriculadas numa creche pertencente ao Sistema Municipal de Ensino. E, de qualquer forma, vale destacar também que, mesmo este tipo de oferta de atividade complementar, deve garantir condições sanitárias e de segurança em seu atendimento, sob a responsabilidade da municipalidade.

Ocorre que, embora o atendimento às crianças de 0 a 3 anos não seja obrigatório por lei, empiricamente, o atendimento educacional a essa faixa etária tende a obedecer a jornada integral de atividades, distribuídas ao longo do dia, o que afasta a pretensa noção de ‘complementariedade’ de espaços de recreação infantil. Objetivamente, na maior parte dos casos empíricos que este Conselho localiza, os nomeados núcleos/centros de recreação infantil/brinquedotecas ocupam espaço exclusivo no atendimento das crianças, o que os enquadra na definição de “equivalente à creche”, estabelecida no diploma legal. Quando este for o caso, estes serviços devem dar início ao processo de regularização do atendimento. Entretanto, quando se caracterizar por atendimento eventual/parcial, que não se enquadra no Sistema Municipal de Ensino, a responsabilidade pela adequação no atendimento fica à cargo da municipalidade.

Resta analisar a situação das crianças de 4 e 5 anos.

Para elas, a legislação brasileira estabelece uma importante distinção: o direito à educação do qual ela é titular alcança uma qualidade distinta, qual seja: a compulsoriedade de sua realização. O Brasil decidiu que toda e qualquer criança com 4 anos ou mais deve estar, obrigatoriamente, matriculada numa instituição de educação infantil e tal definição exige que sua família, o poder público e a sociedade como um todo atuem no sentido de impedir qualquer embaraço à sua efetivação.

Diferente do que acontece na faixa etária de 0 a 3 anos, as instituições que atendem crianças de 4 e 5 anos possuem diferentes arranjos relativos à jornada diária de atividades. Há modelos organizados para atender essas crianças em tempo parcial (4, 5 ou 6 horas) e em tempo integral (variando entre 7 e 12 horas). Deste modo, em tese, poder-se-ia admitir que os serviços do tipo “recreação” ou “hotelzinho” assumissem um caráter complementar ao atendimento nas pré-escolas.

Entretanto, há, dois elementos a serem considerados: o primeiro diz respeito às consequências do dispositivo compulsório de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos e o segundo diz respeito à interpretação mais ampla da regulamentação dos serviços destinados às crianças, à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Sendo a matrícula numa instituição de educação infantil compulsória para este público, qualquer instituição que pretenda assumir, como prestação de serviço, atividades de cuidado/educação para esta faixa etária, ainda que afirme que se trata apenas da vivência de atividades lúdicas/recreativas, precisa definir com bastante nitidez se fará isso assumindo a personalidade jurídica de uma escola de educação infantil ou se fará isso como um serviço complementar de educação. Na primeira hipótese, deverá obedecer a toda regulamentação estabelecida em favor da proteção integral das crianças e da garantia de padrões básicos de qualidade do atendimento. Na segunda hipótese, de oferecimento de serviços complementares de atendimento, deverá comprovar que as crianças atendidas naquele espaço estão efetivamente matriculadas em outra instituição de educação infantil, sob pena de estar colaborando, por omissão, para a violação do direito à educação estabelecida na legislação brasileira.

Essa nitidez precisa também estar materializada na relação estabelecida com as famílias, para que elas compreendam a natureza de cada tipo de serviço e possa decidir, com plena consciência, qual modalidade contratar para satisfazer suas necessidades e interesses.

Todavia, mesmo nas situações em que as instituições comprovem que prestam serviços apenas complementares àqueles oferecidos nas pré-escolas, deve-se ter em vista que elas seguem sendo instituições de cuidado/educação de crianças pequenas (à luz dos já citados pareceres CNE/CEB nº 6/2008 e nº 22/1998).

Assinalamos essas questões com o objetivo de sublinhar a importância de uma definição explícita e abrangente das instituições e serviços comerciais que atendem crianças pequenas como instituições de educação infantil, ainda que recebam nomes comerciais e registros fiscais diferentes daqueles normalmente utilizados para as creches e pré-escolas. Tal indicação não deve, evidentemente, criar obstáculos desnecessários à livre iniciativa, nem configurar situações de hiper-regulação pouco razoáveis, no entanto devem atuar de acordo com a visão de desenvolvimento infantil que permeia o marco legal da cidade sobre atividades educacionais, estando em consonância, em especial, com o Plano da Primeira Infância da Cidade de São Paulo, liderado pela Secretaria de Governo. Mas, na missão precípua de atuarmos em defesa das crianças, protegendo-as de situações potenciais de violação de direitos, não podemos nos furtar ao exercício parcimonioso de normatização, fiscalização e controle.

2.2. Brincar é coisa séria: a importância singular da brincadeira para o desenvolvimento integral das crianças bem pequenas

Parte dos argumentos que pretendem sustentar a hipótese de que serviços comerciais denominados de centro de recreação infantil/núcleo de recreação infantil ou hotelzinho não se caracterizam como instituições de educação infantil se faz em torno da ideia de que nesses espaços, as crianças apenas “brincam”, que fruem, ali, atividades lúdicas, sem caráter educativo ou pedagógico.

O campo da pesquisa sobre desenvolvimento infantil e sobre a educação das crianças pequenas produziu, especialmente ao longo dos últimos 60 anos, um conjunto robusto e diversificado de evidências científicas a respeito do lugar central das atividades lúdicas no processo de desenvolvimento integral das crianças e na delicada tessitura de suas identidades e subjetividades.

Quando se envolvem em situações de brincar, as crianças colocam em jogo todas as suas potencialidades e capacidades e experimentam interações sociais e simbólicas exigentes, bem como processos cognitivos e metacognitivos complexos que integram seu corpo, suas emoções e sua estrutura neurológica.

Em outras palavras, brincar é algo muito sério quando levamos em conta o esforço e o compromisso radical em possibilitar o pleno desenvolvimento de cada bebê ou de cada criança.

(BETESON, 1972; BENJAMIM, 1984; KISHIMOTO, 2002; PIAGET, 1978; VYGOTSKY, 1984; SI-AULYS, 2005).

A brincadeira é – sem dúvida – a atividade infantil por excelência. É por meio da brincadeira que as crianças podem acessar e interpretar sentidos e produzir significados para as interações que estabelece com o mundo e com os outros. É pelo caminho da brincadeira que ela confronta suas hipóteses e expectativas sobre como o mundo funciona e reorganiza seus esquemas motores e cognitivos, bem como a qualidade e a diversificação de seu repertório afetivo-relacional.

Assim, o fato de uma instituição que atende crianças pequenas pretender afirmar-se como não educacional porque se dedica “apenas” a atividades lúdicas e recreativas é um indicativo que deve colocar a fiscalização em posição de alerta.

O direito ao brincar e à brincadeira é conexo ao direito humano à educação para as crianças pequenas. Não deveríamos permitir que eles fossem interpretados como autônomos e independentes. Quem se dispõe a prestar serviços destinados às crianças pequenas não pode cometer esse tipo de equívoco, sob pena de colocar em risco aspectos centrais do desenvolvimento humano e, como nos lembra o Parecer CNE/CEB 22/98:

“A presença, nestas instituições, de adultos sem qualificação apropriada para o trabalho de cuidado e educação, a ausência de propostas pedagógicas e alto grau de improvisação e descompromisso com os direitos e necessidades das crianças e suas famílias exigem atenção e ação responsáveis por parte de Secretarias e Conselhos de Educação, especialmente os municipais”.

Justamente por reconhecerem esse compromisso é que alguns sistemas de ensino têm se esforçado para, inclusive, criar regulamentação específica para tornar explícita a pertença dos chamados serviços de recreação infantil ao campo regulatório da política educacional. A título de exemplo, destacamos o esforço do município de Santa Clara do Sul que, a partir de um debate amplo com a sociedade logrou êxito em sancionar a Lei Municipal nº 2611/2021, que “estabelece a implantação de normas para abertura, funcionamento e fiscalização de pessoas físicas e jurídicas que exercem atividade de cuidador, bem como centros de recreação infantil privados”. O parágrafo 3º do Inciso IX do artigo 7º da referida lei determina que os centros de recreação infantil estão sujeitos “à fiscalização da Vigilância Sanitária, Fiscalização Fazendária, Fiscalização do Conselho Municipal de Educação e Fiscalização pelo Conselho Tutelar, Ministério Público, Bombeiros e outros órgão ou entidades pertinentes” (grifo nosso).

Evidentemente, as crianças não brincam apenas nos espaços institucionais que desenhamos para cuidar e educar. As crianças brincam também livremente: na rua, em suas casas, nos espaços religiosos que frequentam com suas famílias, nos parques espalhados pela cidade. Todavia, a distinção fundamental que desejamos explicitar é que, quando um agente econômico decide criar um espaço institucional em que presta um serviço de cuidado/educação, compromete-se, ato contínuo, com o planejamento cuidadoso e intencional de situações e ambientes de qualidade que provoquem criativamente e permitam às crianças vivências e experiências potentes, que estimulem seu desenvolvimento integral. Assim, tais espaços devem ser lidos e interpretados também na sua dimensão educativa/pedagógica.

3. Recomendação

Considerando os elementos apresentados e com base na:

* Constituição Federal que determina a prioridade absoluta na defesa dos direitos da criança e do adolescente, positivada no artigo 227;

* Lei Federal nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, especialmente em seus artigos 7º, 53 a 59 e 70;

* Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e, particularmente em seus artigos 29, 30 e 31 delimita parâmetros para educação infantil, primeira etapa da educação básica;

* Lei Municipal nº 16.710/2017, que dispõe sobre princípios para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância;

* A Resolução CME 01/2018 - Normas para Autorização de Funcionamento e Supervisão de Unidades Privadas de Educação Infantil, por se tratar de serviço que não atende as características para ser incluído como Unidade do Sistema Municipal de Ensino,

RECOMENDAMOS QUE:

1. As Diretorias Regionais de Educação continuem acolhendo as denúncias, apresentadas pelos municípios, sobre eventual funcionamento irregular de serviços que, adotando nomenclaturas diversificadas, atendem bebês e crianças de 0 a 5 anos, como forma de garantir que o poder público municipal tome conhecimento de possíveis situações de violação dos direitos das crianças paulistanas;
2. Ao receber denúncias desse tipo, as Diretorias Regionais de Educação devem assumir os procedimentos necessários para investigar se o serviço/instituição atende crianças de 0 a 3 anos, crianças de 4 e 5 anos ou crianças de 0 a 5 anos de idade;
3. Nos casos em que a instituição atender crianças de 0 a 5 anos de idade, em caráter continuado, em períodos/rotinas regulares e com protocolos que se assemelhem às atividades de cuidado/educação desenvolvidas nas creches e pré-escolas, a Diretoria Regional de Educação deve informar à entidade prestadora do serviço, a necessidade de apresentar documentação comprobatória de sua classificação econômica como instituição de educação infantil – creche ou pré-escola - explicitando que este é um dos documentos obrigatórios para o início do processo de autorização de funcionamento, na forma da Resolução CME nº 01/2018.
4. Caso haja, por parte da prestadora de serviço, recusa em proceder à regularização de seu funcionamento ou caso os prazos estabelecidos para a regularização não sejam cumpridos pela entidade prestadora de serviço, a Diretoria Regional de Educação deve encaminhar o processo à Subprefeitura correspondente para que sejam assumidos os encaminhamentos definidos na Portaria Intersecretarial – SME/SMSP nº 07/2008.
5. Especificamente, nos casos em que a instituição atender exclusivamente crianças de 4 e 5 anos de idade e declare realizar esse atendimento sob a classificação de atividades complementares, a Diretoria Regional de Educação deverá solicitar à mantenedora as informações específicas sobre a matrícula de cada criança em instituição autorizada de educação infantil e orientá-la a manter documentação comprobatória dessa matrícula no ano letivo corrente;
6. Nos casos em que se constatar que as atividades e serviços prestados na instituição não possuem caráter continuado, nem desenvolvem rotinas, protocolos ou atividades de cuidado/educação que se assemelhem àqueles praticados nas creches e pré-escolas, as Diretorias Regionais de Educação devem:
 - a) elaborar relatório circunstanciado e encaminhá-lo, concomitantemente, ao Comitê Gestor do Plano da Primeira Infância da Cidade de São Paulo, ao Conselho Tutelar, à Unidade de Vigilância Sanitária e à Subprefeitura correspondente, informando sobre a denúncia apresentada e explicitando que, por se tratar de serviço que não atende às características para ser incluído como Unidade do Sistema Municipal de Ensino, não concerne à fiscalização e supervisão da Secretaria Municipal de Educação, a avaliação sobre a regularidade de seu funcionamento. A fiscalização dos serviços ofertados escapa da alçada da Diretoria Regional de Educação.
 - b) informar aos órgãos assinalados na alínea (a) que o tratamento da denúncia recebida na Diretoria Regional de Educação alcançou sua terminalidade na instância administrativa da Secretaria Municipal de Educação e que a continuidade das tratativas de acompanhamento, fiscalização e supervisão do funcionamento devem ser assumidas pela Subprefeitura correspondente.

4. DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O Conselho Municipal de Educação aprova, por unanimidade, a presente Recomendação.

Sala do Plenário, em 08 de dezembro de 2022.

Conselheira Rose Neubauer
Presidente do Conselho Municipal de Educação – CME SP