

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 29/07/2008



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADA: Prefeitura Municipal de Porto Real/Conselho Municipal de Educação de Porto Real		UF: RJ
ASSUNTO: Consulta sobre os procedimentos a serem adotados referentes à existência de instituição de Educação Infantil sem autorização de funcionamento.		
RELATORA: Regina Vinhaes Gracindo		
PROCESSO N°: 23001.000021/2008-86		
PARECER CNE/CEB N°: 6/2008	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 8/4/2008

I – RELATÓRIO

O presente processo se origina de consulta apresentada pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Real, Estado do Rio de Janeiro, sobre os procedimentos a serem adotados no contexto da existência de instituição de Educação Infantil sem autorização de funcionamento.

• **Histórico**

Em outubro de 2007, o Conselho Municipal de Porto Real, Estado do Rio de Janeiro, encaminhou consulta ao Conselho Nacional de Educação solicitando esclarecimentos quanto ao procedimento a ser adotado no seguinte caso:

Foi-nos notificado da existência de uma instituição de Educação Infantil sem ato autorizativo para funcionar. Em visita ao estabelecimento, a responsável informou que atende crianças com idade de 2 (dois) anos a 3 (três) anos e meio, mas que não se trata de unidade escolar e sim de Centro Recreativo Infantil onde são desenvolvidas atividades lúdicas e recreativas com conhecimento dos pais, inclusive já solicitou a Prefeitura alvará de funcionamento para essa finalidade. Não há interesse em solicitar ato de autorização de funcionamento de Educação Infantil ao CME/PR visto que a rede municipal atende plenamente a essa clientela.

Diante do exposto, que procedimento o Conselho Municipal de Educação deve adotar em relação a essa instituição?

• **Mérito**

Cabe destacar, primeiramente, que a Educação Infantil está contemplada em diversas leis e normas brasileiras que oferecem subsídios para a argumentação aqui apresentada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, a saber: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Parecer CNE/CEB nº 22/98 e Resolução nº 1/99); Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (Parecer CNE/CEB nº 4/2000); Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90); Lei Orgânica da Assistência Social

(Lei nº 8.742/93); além de diversas Convenções Internacionais, assim como nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

A questão central da consulta revela a seguinte dúvida: **as atividades desenvolvidas pela instituição em foco podem ser consideradas como Educação Infantil?**

Com o intuito de encaminhar a questão apresentada, torna-se importante refletir sobre três pontos: sentidos da Educação Infantil; competências do município na Educação Infantil; e organização da instituição de Educação Infantil.

1) Sentidos da Educação Infantil: algumas notas

É importante lembrar que a inclusão do atendimento às crianças de zero a cinco anos e onze meses no campo da educação foi decorrente de demandas políticas e pedagógicas que historicamente demonstraram sua pertinência e adequação. Nesse sentido, a Lei nº 9.394/96 (art. 21, inciso I) situa a Educação Infantil – juntamente com o Ensino Fundamental e o Ensino Médio – na Educação Básica, primeiro nível da educação escolar. Além disso, o art. 29 reforça esse entendimento ao determinar que a *Educação Infantil [...] tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade*. E o art. 30, por sua vez, denomina de **creches ou entidades equivalentes** as instituições que atendem crianças de até três anos.

Quando a própria instituição classifica suas atividades como “lúdicas e recreativas” para crianças de dois a três anos e meio de idade, dando a conotação de que tais ações seriam complementares ou paralelas àquelas próprias de uma instituição de Educação Infantil, merece consideração o Parecer CNE/CEB nº 22/98, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, no qual se encontra que:

*O aprofundamento da análise sobre o papel do estado e da sociedade civil em relação às famílias brasileiras e seus filhos de 0 a 6 anos, (sic) tem evidenciado um fenômeno também visível em outras nações, que é o da **cisão entre cuidar e educar** (...) (grifos da relatora).*

*A partir desta perspectiva, é muito importante que os Conselhos Municipais e Estaduais de Educação e respectivas Secretarias, (sic) 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 as crianças dos 0 aos 6 anos**.*

Com isso, a idéia de que “apenas” oferecer atividades lúdicas e recreativas não faz parte do rol das atividades de Educação Infantil e, por conseguinte, não precisam ser institucionalizadas e acompanhadas pelos órgãos educacionais, necessita ser redimensionada, pois

A presença, nestas instituições, de adultos sem qualificação apropriada para o trabalho de cuidado e educação, a ausência de propostas pedagógicas, (sic) 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. Tudo isto deve ser feito nos marcos do regime de colaboração, conforme define a Constituição Federal de 1988. (Parecer CNE/CEB nº 22/98)

Pode-se, portanto, compreender que a entidade em destaque, ao proporcionar atividades lúdicas e recreativas às crianças de dois e três anos de idade, inscreve-se como uma

instituição de Educação Infantil denominada creche, cujo objetivo é desenvolver políticas sociais voltadas para o cuidado e a educação com a criança, tal como o sentido dado pelo Parecer CNE/CEB nº 22/98:

*Este é, pois o grande desafio que se coloca para a Educação Infantil: que ela constitua um espaço e um tempo em que, de 0 a 3 anos haja uma articulação de políticas sociais que, lideradas pela educação, integrem desenvolvimento com vida individual, social e cultural; num ambiente onde as formas de expressão, dentre elas a linguagem verbal e corporal, ocupem lugar privilegiado **num contexto de jogos e brincadeiras**, onde famílias e as equipes das creches convivam intensa e construtivamente, cuidando e educando. (grifos da relatora)*

Estas especificidades também são apontadas nas Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, definidas por meio do Parecer CNE/CEB nº 4/2000, ao demonstrar que os aspectos de (1) vinculação das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino; (2) Proposta Pedagógica e Regimento Escolar; (3) formação de professores e outros profissionais para o trabalho nas instituições de Educação Infantil; e (4) espaços físicos e recursos materiais para a Educação Infantil são altamente relevantes

em virtude da (sic) Educação Infantil, reconhecida como etapa inicial da Educação Básica, guardar especificidade em relação aos demais níveis de ensino, que se traduz na indissociabilidade das ações de cuidar e educar, em todos os âmbitos de atuação, o que inclui desde uma concepção de responsabilidade compartilhada entre família e poder público, definição de tipos de instituições, volume de serviços oferecidos, horários de funcionamento, até as ações que se desenvolvem diretamente com a criança. Essa especificidade implica na (sic) construção de uma identidade própria à Educação Infantil que reconhece, conjuntamente, as necessidades e interesses das crianças e suas famílias no contexto da modernidade.

2) Competências do município na Educação Infantil: indicações

A partir das considerações anteriores, que indicam a pertinência de identificar a entidade-alvo da presente análise como instituição privada de Educação Infantil, cabe situar o Município de Porto Real e seu Conselho Municipal de Educação como a esfera pública responsável por seu acompanhamento e avaliação.

Dessa forma, como instituição privada, a Lei nº 9.394/96 determina as condições para seu funcionamento, bem como as possíveis categorias a serem consideradas:

Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

Configurada a instituição de Educação Infantil, cabe ao Município de Porto Real e seu órgão normativo de educação – o Conselho Municipal de Educação – promover autorização, supervisão e avaliação de suas atividades, tal como estabelecem os artigos 11 e 18 da Lei nº 9.394/96.

Ao estabelecer as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, o Parecer CNE/CEB nº 4/2000 apresenta aspectos necessários para a vinculação das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino:

a) Compete ao respectivo sistema de ensino, através de seus órgãos próprios, autorizar, supervisionar e avaliar, segundo a legislação municipal ou estadual pertinente, as instituições de Educação Infantil, públicas e privadas. Os sistemas deverão contar no exercício dessas incumbências com a colaboração das áreas de Saúde, Assistência Social, Justiça e Trabalho.

b) As instituições de Educação Infantil, públicas e privadas, devem estar, preferencialmente, integradas ao respectivo sistema municipal de ensino.

c) A partir da homologação e publicação deste Parecer, novas instituições de Educação Infantil somente poderão entrar em funcionamento, se autorizadas pelos órgãos próprios, dos respectivos sistemas de ensino, considerando o decurso do prazo estabelecido no art.89 da LDB/96.

d) A partir da data de homologação e publicação deste Parecer, todas as instituições de Educação Infantil, públicas ou privadas, que ainda estiverem funcionando sem autorização, deverão solicitar ao órgão próprio de seu sistema de ensino, as medidas indispensáveis ao cumprimento da prescrição legal, sob pena de serem impedidas de funcionar.

e) Os municípios, titulares de sistemas autônomos de ensino desde a Constituição Federal de 1988, podem, a partir do regime de colaboração, optar pelo disposto no § único do art. 11 da LDB. Neste sentido, todas as instituições de Educação Infantil localizadas nos municípios que ainda não tenham institucionalizado seu sistema de ensino próprio, até que o façam, devem ser autorizadas, e supervisionadas e avaliadas pelo sistema estadual de ensino, de acordo com a legislação estadual pertinente, excluindo-se as mantidas pela União.

Esse mesmo parecer conclui que:

(...) é claro que a integração das instituições de Educação Infantil ao respectivo sistema de ensino, (sic) não é uma opção da instituição nem do sistema: ela está definida pela Lei e responde às necessidades e direitos das crianças brasileiras de 0 a 6 anos.

3) Organização da Instituição de Educação Infantil: algumas exigências para autorização

Segundo o Parecer CNE/CEB nº 4/2000, que estabeleceu as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil, a solicitação de autorização de funcionamento da Instituição de Educação Infantil deve *cumprir as exigências das normas pertinentes aos Municípios, Estados ou do Distrito Federal e apresentar:*

- *Regimento Escolar;*
- *quadro de recursos humanos;*
- *recursos materiais e espaço físico;*
- *equipamento e material pedagógico.*

No tocante à proposta pedagógica, a instituição de Educação Infantil deve, segundo o art. 3º da Resolução CNE/CEB nº 1/99, respeitar os fundamentos norteadores dessa etapa da Educação Básica, a saber:

- a) Princípios éticos da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;*
- b) princípios políticos dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática;*
- c) princípios estéticos da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais.*

Além disso, a referida Resolução estabelece uma série de indicações político-pedagógicas que devem nortear a proposta pedagógica, dentre as quais se destacam, resumidamente:

- *o reconhecimento da importância da identidade pessoal de alunos, suas famílias, professores e outros profissionais, e a identidade de cada Unidade Educacional, nos vários contextos em que se situem;*
- *práticas de educação e cuidados, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/lingüísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível.*
- *buscar a partir de atividades intencionais, em momentos de ações, ora estruturadas, ora espontâneas e livres, a interação entre as diversas áreas de conhecimento e aspectos da vida cidadã, contribuindo assim com o provimento de conteúdos básicos para a constituição de conhecimentos e valores;*
- *organizar suas estratégias de avaliação, através do acompanhamento e dos registros de etapas alcançadas nos cuidados e na educação para crianças de 0 a 6 anos, “sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”;*
- *[propostas] criadas, coordenadas, supervisionadas e avaliadas por educadores, com, pelo menos, o diploma de Curso de Formação de Professores, mesmo que da equipe de Profissionais participem outros das áreas de Ciências Humanas, Sociais e Exatas, assim como familiares das crianças. Da direção das instituições de Educação Infantil deve participar, necessariamente, um educador com, no mínimo, o Curso de Formação de Professores;*

- *garantir direitos básicos de crianças e suas famílias à educação e cuidados, num contexto de atenção multidisciplinar com profissionais necessários para o atendimento;*
- *proporcionar condições de funcionamento das estratégias educacionais, do uso do espaço físico, do horário e do calendário escolar, que possibilitem a adoção, execução, avaliação e o aperfeiçoamento das diretrizes.*

Com isso, fica concretizada a intenção das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, expressa no Parecer CNE/CEB nº 22/98:

(...) o que aqui se apresenta é a possibilidade concreta de que as instituições de Educação Infantil articulem suas propostas de maneira intencional, com qualidade, visando o êxito de seu trabalho, para que todas as crianças e suas famílias tenham oportunidade de acesso a conhecimentos valores e modos de vida verdadeiramente cidadãos. No entanto, um grande alerta, aqui se coloca: tudo isto deve acontecer num contexto em que cuidados e educação se realizem de modo prazeroso, lúdico, onde as brincadeiras espontâneas, o uso de materiais, os jogos, as danças e cantos, as comidas e roupas, as múltiplas formas de comunicação, expressão, criação e movimento, o exercício de tarefas rotineiras do cotidiano e as experiências dirigidas que exigem o conhecimento dos limites e alcances das ações das crianças e dos adultos estejam contemplados.

Além da análise de mérito empreendida, cabe ressaltar a seriedade e compromisso do Conselho Municipal de Educação da Prefeitura de Porto Real, RJ, com a qualidade do seu trabalho, evidenciados nesta consulta.

II – VOTO DA RELATORA

Apoiados nos argumentos apresentados, indicamos seja feita comunicação oficial à Instituição em tela, demonstrando a necessidade de autorização do respectivo sistema de ensino para seu funcionamento. Com base na legislação e normas vigentes, essa solicitação deve ser direcionada ao Conselho Municipal de Educação de Porto Real, RJ, caso haja sistema municipal de educação instalado no referido município. Caso contrário, a solicitação deve ser direcionada ao Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro.

Brasília (DF), de 8 de abril 2008.

Conselheira Regina Vinhaes Gracindo – Relatora

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto da Relatora.
Sala das Sessões, em 8 de abril de 2008.

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro – Presidente

Conselheira Maria Beatriz Luce – Vice-Presidente