

PARECER HOMOLOGADO(*)
(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 23/5/2002.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos		UF: SP
ASSUNTO: Consulta sobre o programa de creches domiciliares		
RELATOR: Kuno Paulo Rhoden		
PROCESSO N.º: 23001.000083/2002-01		
PARECER N.º: CEB 39/2002	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 06.11.2002

I – RELATÓRIO

1. Histórico

A Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos, município da região metropolitana de São Paulo, ingressa neste Conselho Nacional de Educação com o ofício nº 105/2002 SE, formulando as seguintes questões:

1. “A legalidade e oportunidade de um atendimento público em creches domiciliares” e
2. “As fontes alternativas de recursos financeiros públicos para tal atendimento.”

Feita a apresentação das questões supra, como proposições na forma de metas, formula as seguintes justificativas:

a) “Atualmente, apenas 600 crianças são atendidas pela rede própria de educação e, mesmo com a ampliação do atendimento complementar através de instituições conveniadas, passando de 656 a 910 crianças atendidas, não nos é possível a universalização do atendimento infantil, principalmente desta faixa etária.” (Cf.Of.10/2002-SE.)

b) Com o fato constatado acrescenta, ainda, o preceituado no Plano Nacional de Educação (PNE), pela exigência de até o ano 2005 oferecer uma cobertura de, pelo menos, 30% (trinta por cento), com atendimento escolar próprio da idade infantil, dado impossível pelo sistema em prática, até o momento.

c) E, concluindo o ofício citado, a Secretaria de Guarulhos acrescenta:

“Mesmo assim, cerca de 60 mil crianças ficarão sem atendimento do poder público, uma vez que todo o esforço possível pelo Governo Municipal garantirá, até o final do ano de 2004, o atendimento de pouco mais de cinco mil crianças.” (Idem)

2. Estudo da questão

2.1 Um pequeno histórico:

A Educação Infantil mereceu atenção e legislação explícita somente com a Lei 9394/96. Os termos legais encontram-se no artigo 30 e incisos da Lei:

“Art. 30 – A Educação Infantil será oferecida em:

- I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
- II- pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade.”

Até o advento da Lei 9394/96, a começar da Lei 4024/61, o preceituado a respeito deste nível de ensino era apenas citado e, muito vagamente, proposto.

Já a Lei 5692/71 recomenda cuidados e atenção com esta fase da educação, porém, de forma extremamente tímida, instruindo as entidades educacionais para que “velassem”, a fim de que as crianças com idade inferior a sete anos recebessem “conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.” (cf. art. 19, § 2º, Lei 5692/71).

Na progressão histórica a respeito desta fase de educação, vamos encontrar o preceito constitucional de 1988, no inciso IV, do artigo 208:

“Art. 208, IV- Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”.

Feito este pequeno estudo histórico legal, importa sentir como se deve desenvolver, na prática, o preceituado legal. Para tanto é, ainda, necessário aduzir o proposto no artigo 31 da LDB:

“Art. 31- Na Educação Infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.”

A tradução deste preceituado (art. 31 da LDB) encontra-se nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, editadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com o Parecer CNE/CEB 22/98 e Resolução CNE/CEB 1/99.

Estas Diretrizes Nacionais foram posteriormente complementadas com um amplo estudo de ordem operacional, aprovado também pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com o Parecer nº 4/2000, sob o título de “Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil”.

Os princípios que devem nortear a Educação Básica estão explicitados no Parecer CNE/CEB 22/98 e Resolução CNE/CEB 1/99 e complementados pelo Parecer CNE/CEB 4/2000, todos da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

As Diretrizes Operacionais, matéria do Parecer CNE/CEB 4/2000, orientam as instituições de Educação Infantil sobre a forma de cumprimento educativo daquela etapa de educação de crianças de zero a seis anos de idade. Em síntese temos:

I- Vinculação das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino:

a) Compete ao respectivo sistema de ensino, por meio 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.

A partir desta determinação, seguem as disposições fundamentais que devem nortear todo o funcionamento, organização e comprometimentos na execução das atividades próprias da Educação Infantil. É imperioso que essas instituições de Educação Infantil estejam organizadas de acordo com o disposto na legislação pertinente e assim possam alcançar a devida autorização do seu sistema de ensino. (Cf. Parecer CNE/CEB 4/2000)

Concluído este pequeno histórico, é legítimo estabelecer como síntese:

Qualquer que seja a estrutura da instituição a ser utilizada como “locus” próprio para o atendimento educativo de crianças de 0 a 6 anos de idade, este deverá caracterizar-se como mínimo indispensável:

- a) possuir proposta pedagógica e regimento escolar;
- b) profissionais competentes nas diversas áreas de atendimento a crianças de 0 a 6 anos, quais sejam: saúde, seguridade, recursos materiais e institucionais e, de modo geral, de atendimento educativo;
- c) na direção da instituição, pelo menos, um(a) profissional em educação com formação mínima de Curso Normal Médio;
- d) garantia da característica da equivalência (cf. art. 30 da LDB), que significa igual valor e exigências educativas, como em escolas oficialmente autorizadas.

2.2 Integração e autorização no e do respectivo sistema de ensino: municipal ou estadual.

Este princípio é fundamental, porquanto é consequência do disposto no artigo 11 da LDB:

“Art. 11- Os Municípios incumbir-se-ão de:

“Inciso V- Oferecer a Educação infantil em creches e pré-escolas e com prioridade o Ensino Fundamental...”.

No inciso III define:

“III- Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”.

A observação de que creches e pré-escolas também podem ser ministradas pelos sistemas estaduais de ensino encontra-se no parágrafo único do artigo 11:

“Parágrafo único: os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Esclarecido também este particular, o entendimento não deixa dúvidas. A competência na área da Educação infantil é dos municípios, a quem cabe baixar normas complementares para o apropriado funcionamento dessa etapa de educação, em regime de colaboração com os sistemas estaduais e nacional de educação, conforme o previsto no artigo 30, Inciso VI, da LDB.

Neste particular, finalmente, cabe frisar que aos próprios estabelecimentos de ensino, conforme o artigo 12, da Lei 9394/96 (LDB) incumbe precípuamente:

“Inciso I- Elaborar e executar sua proposta pedagógica.

“Inciso VI- Articular-se com as famílias e as comunidades criando processos e integração da sociedade com a escola.”

Assim, quanto à competência dos municípios e respectivas escolas de Educação Infantil, tanto para a integração, autorização e credenciamento de suas unidades de Educação infantil e posterior avaliação, é absolutamente válido afirmar que aos municípios cabe, por suas normas complementares, pôr em prática tudo aquilo que as normas e diretrizes superiores definiram como competências próprias e específicas.

2.3 Exigências .

As Diretrizes Curriculares Nacionais e as Diretrizes Operacionais definem todos os procedimentos que devem ser postos em prática, tanto pelos Municípios e, quando for o caso, os Municípios em cooperação com os Estados, ambos na sua condição de sistemas de ensino, para a competente autorização de funcionamento das escolas de Educação Infantil.

Todo o quadro das exigências direciona-se para duas condições acima traduzidas, neste parecer, no item 2.1 e nas letras “a” até “d”.

2.4 Da utilização de recursos financeiros

Nesta questão, isto é, da utilização de recursos financeiros para custear a Educação Infantil, quer seja em Creches formalmente organizadas e instituídas, quer de outras formas de organização, a autorização é da competência das autoridades oficialmente constituídas, no âmbito municipal ou, quando em cooperação com os órgãos de educação dos Estados em que se encontram situados estes municípios, dependem sempre das respectivas normas complementares que, no âmbito do seu sistema de ensino, regulamentam a matéria.

Entretanto, observada esta regra geral e comum, importa, contudo, especificar que:

a) todo e qualquer recurso financeiro cuja destinação dirige-se, originalmente, à educação, não pode ser aplicado em outras ações, não expressamente educacionais;

b) todos os gastos que se enquadram no artigo 70 da LDB e não estão vinculados às disposições proibitivas dos incisos do artigo 71 da Lei 9394/96 podem ser cobertos pelos 10% (dez por cento) dos impostos sobre os quais incidem as determinações da Lei que rege a aplicação do FUNDEF.

II- VOTO DO RELATOR

Quanto às questões formuladas, propomos as seguintes respostas:

Questão1: A legalidade e oportunidade de um atendimento público em creches domiciliares:

a) O sistema municipal de ensino tem o direito e o dever de definir o melhor modelo de atendimento educacional de suas crianças de 0 a 6 anos, atendendo o que dispõe os artigos 8º, 11 e 18 da LDB;

b) De qualquer forma, seja qual for o modelo, as diretrizes nacionais aprovadas pelo Parecer CNE/CEB 22/98, Resolução CNE/CEB 1/99 e Parecer CNE/CEB 4/2000, devem sempre ser observadas quanto ao funcionamento das “creches ou entidades equivalentes”.

Questão 2: As fontes alternativas de recursos financeiros públicos para tal atendimento:

Atendidas as exigências das diretrizes nacionais, os gastos relativos à manutenção de creches são considerados despesas com a educação, devendo ser atendidos os seguintes parâmetros:

a) gastos mínimos de 25% das verbas vinculadas e subvinculadas com a educação básica até o Ensino Fundamental;

b) gastos mínimos de 15% das verbas vinculadas e subvinculadas com o Ensino Fundamental.

Brasília(DF), 06 de novembro de 2002.

Conselheiro Kuno Paulo Rhoden– Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 06 de novembro de 2002

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury – Presidente

Conselheiro Nelio Marco Vincenzo Bizzo– Vice-Presidente