

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	Publicada no DOC de 20/12/2022, páginas 13 e 14

01	1. Introdução
02	As Diretorias Regionais de Educação (DRE), órgãos de gestão regional da Secretaria Municipal de
03	
04	
05	
06	
07	
08	
09	
10	
11	
12	Existe uma ambiguidade na percepção das famílias e da sociedade em geral a respeito da
13	
14	
15	
16	
17	A percepção das famílias e da sociedade também ecoa na classificação jurídica e fiscal desses
18	
19	
20	
21	
22	
23	
24	
25	
26	

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

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

37 Assim sendo, considerando que este Conselho Municipal de Educação é órgão normativo e
38 deliberativo, com competência de elaborar normas e propor encaminhamentos para as questões
39 relativas ao funcionamento de todo o Sistema Municipal de Ensino, a presente RECOMENDAÇÃO
40 objetiva propor parâmetros seguros para a interpretação e tratamento dessas situações.

41 **2. Elementos que orientam esta RECOMENDAÇÃO**

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

46 2.1. A caracterização das instituições de educação infantil e de suas formas de 47 atendimento às crianças pequenas

48 Para que sejam superadas as ambiguidades e imprecisões existentes na matéria em
49 análise, importa reconhecer, de partida, um elemento estruturante do ordenamento jurídico
50 brasileiro que é o direito humano à educação como um direito público e subjetivo. Este direito
51 humano é de titularidade de cada indivíduo, incluindo aqui cada um dos bebês e crianças. Assim,
52 as famílias, o Estado e a sociedade como um todo devem envidar todos os esforços para garantir
53 que este direito seja plenamente exercido, eliminando qualquer obstáculo que possa dificultar
54 sua efetivação.

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

60	Na sequência, o artigo 30 sinaliza que a Educação Infantil deverá ser oferecida em: I – creches ou
61	entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças
62	de 4 a 5 anos de idade.
63	Adicionalmente, o artigo 31 orienta quanto às regras comuns que devem guiar a oferta da
64	Educação Infantil (avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das
65	crianças; carga horária mínima de 800 horas, distribuídas por, no mínimo, 200 dias letivos;
66	atendimento das crianças por um mínimo de 4 horas diárias para o turno parcial e 7 horas para a
67	jornada integral, controle de frequência mínima e expedição de documentação que permita
68	atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem das crianças).
69	Alertamos para a expressão “creches ou entidades equivalentes”, explicitamente sinalizada no
70	inciso I do artigo 30. Esta redação pretendeu dialogar com as características políticas,
71	institucionais e sócio-históricas do atendimento educacional de crianças pequenas no Brasil. Este
72	atendimento esteve distribuído, até a última década do século XX, em diferentes formatos
73	institucionais, vinculados a diferentes campos da política pública e da regulamentação estatal.
74	Trata-se de uma história na qual o protagonismo e a liderança desse atendimento não estiveram
75	presididos sempre pelo sentido educacional ou pela preocupação ostensiva com o
76	desenvolvimento integral das crianças, uma vez que, muitas vezes, outras lógicas se
77	sobrepujam a essa perspectiva.
78	Foi a partir da confluência entre as descobertas da pesquisa científica, o ativismo profissional
79	dos educadores e das educadoras e a pressão da sociedade brasileira que construímos um
80	consenso em torno da prevalência do sentido educacional e de uma preocupação ostensiva e
81	intencional com a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos bebês e crianças para presidir
82	a estrutura, o funcionamento e as características das instituições de educação infantil.
83	Afirmamos esse consenso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 de forma tão
84	absoluta que o legislador fez questão de sinalizar que este entendimento não se restringia às
85	instituições do tipo “creche”, mas também às entidades equivalentes que desejassem se dedicar
86	ao cuidado e à educação das crianças bem pequenas. Todas elas deveriam ser interpretadas a
87	partir dessa premissa: de que são instituições de educação infantil.
88	Tal compreensão foi reafirmada pelo Conselho Nacional de Educação quando tratou de consulta
89	formulada pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Real (RJ) em matéria equivalente.
90	Naquela oportunidade, localizou-se na cidade de Porto Real, instituição denominada Centro de
91	Recreação Infantil sem autorização de funcionamento. Ao indicar a necessidade de regularização
92	da situação, a Secretaria Municipal de Educação recebeu manifestação da mantenedora,
93	informando que funcionava apenas como um espaço de recreação infantil e que não tinha
94	interesse em ser classificada como instituição de educação infantil. Assim, compreendia não ser

95	constrangida pela legislação específica que regia, naquele município, a autorização de
96	funcionamento e o acompanhamento/supervisão municipal do serviço.
97	A posição exarada pelo Conselho Nacional de Educação, a partir da relatoria da Conselheira
98	Regina Vinhaes Gracindo e consolidada no Parecer CNE/CEB nº 6/2008 não deixa dúvidas: os
99	serviços comerciais, oferecidos em instituições que se proponham a envolver crianças de 0 a 3
100	anos atividades de cuidado/educação ou recreação devem ser reconhecidas, na forma da Lei
101	9394/96 como equivalentes às creches, obedecendo, então, a regulamentação estabelecida em
102	cada sistema de ensino para sua autorização, funcionamento e supervisão.
103	O Parecer CNE/CEB nº 6/2008 alerta para a importância desta compreensão, na perspectiva da
104	proteção integral dos direitos das crianças pequenas e, retomando o Parecer CNE/CEB nº
105	22/1998, afirma que:
106	A partir desta perspectiva, é muito importante que os Conselhos Municipais e
107	Estaduais de Educação e respectivas Secretarias tenham clareza a respeito de
108	que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil são
109	mandatórias para todas as instituições de cuidado e educação para crianças de
110	0 a 6 anos. ¹
111	Para afastar a hipótese da equivalência dos serviços de recreação infantil/hoteizinhos e
112	semelhantes à categoria de instituição de educação infantil – creche, seria necessário
113	caracterizar situação na qual as crianças de 0 a 3 anos fossem atendidas apenas em caráter
114	complementar, em horários reduzidos, distintos daqueles em que elas estivessem matriculadas
115	numa creche pertencente ao Sistema Municipal de Ensino. E, de qualquer forma, vale destacar
116	também que, mesmo este tipo de oferta de atividade complementar, deve garantir condições
117	sanitárias e de segurança em seu atendimento, sob a responsabilidade da municipalidade.
118	Ocorre que, embora o atendimento às crianças de 0 a 3 anos não seja obrigatório por lei,
119	empiricamente, o atendimento educacional a essa faixa etária tende a obedecer a jornada
120	integral de atividades, distribuídas ao longo do dia, o que afasta a pretensa noção de
121	‘complementariedade’ de espaços de recreação infantil. Objetivamente, na maior parte dos
122	casos empíricos que este Conselho localiza, os nomeados núcleos/centros de recreação
123	infantil/brinquedotecas ocupam espaço exclusivo no atendimento das crianças, o que os
124	enquadra na definição de “equivalente à creche”, estabelecida no diploma legal. Quando este
125	for o caso, estes serviços devem dar início ao processo de regularização do atendimento.
126	Entretanto, quando se caracterizar por atendimento eventual/parcial, que não se enquadra no
127	Sistema Municipal de Ensino, a responsabilidade pela adequação no atendimento fica à cargo da
128	municipalidade.

¹ À época da promulgação do Parecer 06/2008, a Educação Infantil alcançava crianças de 0 a 6 anos.

129	Resta analisar a situação das crianças de 4 e 5 anos. Para elas, a legislação brasileira estabelece
130	uma importante distinção: o direito à educação do qual ela é titular alcança uma qualidade
131	distinta, qual seja: a compulsoriedade de sua realização. O Brasil decidiu que toda e qualquer
132	criança com 4 anos ou mais deve estar, obrigatoriamente, matriculada numa instituição de
133	educação infantil e tal definição exige que sua família, o poder público e a sociedade como um
134	todo atuem no sentido de impedir qualquer embaraço à sua efetivação.
135	Diferente do que acontece na faixa etária de 0 a 3 anos, as instituições que atendem crianças de
136	4 e 5 anos possuem diferentes arranjos relativos à jornada diária de atividades. Há modelos
137	organizados para atender essas crianças em tempo parcial (4, 5 ou 6 horas) e em tempo integral
138	(variando entre 7 e 12 horas). Deste modo, em tese, poder-se-ia admitir que os serviços do tipo
139	“recreação” ou “hotelzinho” assumissem um caráter complementar ao atendimento nas pré-
140	escolas.
141	Entretanto, há, dois elementos a serem considerados: o primeiro diz respeito às consequências
142	do dispositivo compulsório de matrícula para as crianças de 4 e 5 anos e o segundo diz respeito à
143	interpretação mais ampla da regulamentação dos serviços destinados às crianças, à luz das
144	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
145	Sendo a matrícula numa instituição de educação infantil compulsória para este público, qualquer
146	instituição que pretenda assumir, como prestação de serviço, atividades de cuidado/educação
147	para esta faixa etária, ainda que afirme que se trata apenas da vivência de atividades
148	lúdicas/recreativas, precisa definir com bastante nitidez se fará isso assumindo a personalidade
149	jurídica de uma escola de educação infantil ou se fará isso como um serviço complementar de
150	educação. Na primeira hipótese, deverá obedecer a toda regulamentação estabelecida em favor
151	da proteção integral das crianças e da garantia de padrões básicos de qualidade do atendimento.
152	Na segunda hipótese, de oferecimento de serviços complementares de atendimento, deverá
153	comprovar que as crianças atendidas naquele espaço estão efetivamente matriculadas em outra
154	instituição de educação infantil, sob pena de estar colaborando, por omissão, para a violação do
155	direito à educação estabelecida na legislação brasileira.
156	Essa nitidez precisa também estar materializada na relação estabelecida com as famílias, para
157	que elas compreendam a natureza de cada tipo de serviço e possa decidir, com plena
158	consciência, qual modalidade contratar para satisfazer suas necessidades e interesses.
159	Todavia, mesmo nas situações em que as instituições comprovem que prestam serviços apenas
160	complementares àqueles oferecidos nas pré-escolas, deve-se ter em vista que elas seguem
161	sendo instituições de cuidado/educação de crianças pequenas (à luz dos já citados pareceres
162	CNE/CEB nº 6/2008 e nº 22/1998).

163	Assinalamos essas questões com o objetivo de sublinhar a importância de uma definição
164	explícita e abrangente das instituições e serviços comerciais que atendem crianças pequenas
165	como instituições de educação infantil, ainda que recebam nomes comerciais e registros fiscais
166	diferentes daqueles normalmente utilizados para as creches e pré-escolas. Tal indicação não
167	deve, evidentemente, criar obstáculos desnecessários à livre iniciativa, nem configurar situações
168	de hiper-regulação pouco razoáveis, no entanto devem atuar de acordo com a visão de
169	desenvolvimento infantil que permeia o marco legal da cidade sobre atividades educacionais,
170	estando em consonância, em especial, com o Plano da Primeira Infância da Cidade de São Paulo,
171	liderado pela Secretaria de Governo. Mas, na missão precípua de atuarmos em defesa das
172	crianças, protegendo-as de situações potenciais de violação de direitos, não podemos nos furtar
173	ao exercício parcimonioso de normatização, fiscalização e controle.
174	2.2. <u>Brincar é coisa séria: a importância singular da brincadeira para o desenvolvimento</u>
175	<u>integral das crianças bem pequenas</u>
176	Parte dos argumentos que pretendem sustentar a hipótese de que serviços comerciais
177	denominados de centro de recreação infantil/núcleo de recreação infantil ou hotelzinho não se
178	caracterizam como instituições de educação infantil se faz em torno da ideia de que nesses
179	espaços, as crianças apenas “brincam”, que fruem, ali, atividades lúdicas, sem caráter educativo
180	ou pedagógico.
181	O campo da pesquisa sobre desenvolvimento infantil e sobre a educação das crianças pequenas
182	produziu, especialmente ao longo dos últimos 60 anos, um conjunto robusto e diversificado de
183	evidências científicas a respeito do lugar central das atividades lúdicas no processo de
184	desenvolvimento integral das crianças e na delicada tessitura de suas identidades e
185	subjetividades.
186	Quando se envolvem em situações de brincar, as crianças colocam em jogo todas as suas
187	potencialidades e capacidades e experimentam interações sociais e simbólicas exigentes, bem
188	como processos cognitivos e metacognitivos complexos que integram seu corpo, suas emoções e
189	sua estrutura neurológica. Em outras palavras, brincar é algo muito sério quando levamos em
190	conta o esforço e o compromisso radical em possibilitar o pleno desenvolvimento de cada bebê
191	ou de cada criança. (BETESON, 1972; BENJAMIM, 1984; KISHIMOTO, 2002; PIAGET, 1978;
192	VYGOTSKY, 1984; SIAULYS, 2005).
193	A brincadeira é – sem dúvida – a atividade infantil por excelência. É por meio da brincadeira que
194	as crianças podem acessar e interpretar sentidos e produzir significados para as interações que
195	estabelece com o mundo e com os outros. É pelo caminho da brincadeira que ela confronta suas
196	hipóteses e expectativas sobre como o mundo funciona e reorganiza seus esquemas motores e

197	cognitivos, bem como a qualidade e a diversificação de seu repertório afetivo-relacional.
198	Assim, o fato de uma instituição que atende crianças pequenas pretender afirmar-se como não
199	educacional porque se dedica “apenas” a atividades lúdicas e recreativas é um indicativo que
200	deve colocar a fiscalização em posição de alerta.
201	O direito ao brincar e à brincadeira é conexo ao direito humano à educação para as crianças
202	pequenas. Não deveríamos permitir que eles fossem interpretados como autônomos e
203	independentes. Quem se dispõe a prestar serviços destinados às crianças pequenas não pode
204	cometer esse tipo de equívoco, sob pena de colocar em risco aspectos centrais do
205	desenvolvimento humano e, como nos lembra o Parecer CNE/CEB 22/98: “A presença, nestas
206	instituições, de adultos sem qualificação apropriada para o trabalho de cuidado e educação, a
207	ausência de propostas pedagógicas e alto grau de improvisação e descompromisso com os
208	direitos e necessidades das crianças e suas famílias exigem atenção e ação responsáveis por
209	parte de Secretarias e Conselhos de Educação, especialmente os municipais”.
210	Justamente por reconhecerem esse compromisso é que alguns sistemas de ensino têm se
211	esforçado para, inclusive, criar regulamentação específica para tornar explícita a pertença dos
212	chamados serviços de recreação infantil ao campo regulatório da política educacional. A título
213	de exemplo, destacamos o esforço do município de Santa Clara do Sul que, a partir de um
214	debate amplo com a sociedade logrou êxito em sancionar a Lei Municipal nº 2611/2021, que
215	“estabelece a implantação de normas para abertura, funcionamento e fiscalização de pessoas
216	físicas e jurídicas que exercem atividade de cuidador, bem como centros de recreação infantil
217	privados”. O parágrafo 3º do Inciso IX do artigo 7º da referida lei determina que os centros de
218	recreação infantil estão sujeitos “à fiscalização da Vigilância Sanitária, Fiscalização Fazendária,
219	Fiscalização do Conselho Municipal de Educação e Fiscalização pelo Conselho Tutelar, Ministério
220	Público, Bombeiros e outros órgão ou entidades pertinentes” (grifo nosso).
221	Evidentemente, as crianças não brincam apenas nos espaços institucionais que desenhamos
222	para cuidar e educar. As crianças brincam também livremente: na rua, em suas casas, nos
223	espaços religiosos que frequentam com suas famílias, nos parques espalhados pela cidade.
224	Todavia, a distinção fundamental que desejamos explicitar é que, quando um agente econômico
225	decide criar um espaço institucional em que presta um serviço de cuidado/educação,
226	compromete-se, ato contínuo, com o planejamento cuidadoso e intencional de situações e
227	ambientes de qualidade que provoquem criativamente e permitam às crianças vivências e
228	experiências potentes, que estimulem seu desenvolvimento integral. Assim, tais espaços devem
229	ser lidos e interpretados também na sua dimensão educativa/pedagógica.
230	3. Recomendação
231	Considerando os elementos apresentados e com base na:

Recomendação CME nº 04/2022

232	✓	Constituição Federal que determina a prioridade absoluta na defesa dos direitos da
233		criança e do adolescente, positivada no artigo 227;
234	✓	Lei Federal nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente –
235		ECA, especialmente em seus artigos 7º, 53 a 59 e 70;
236	✓	Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB
237		e, particularmente em seus artigos 29, 30 e 31 delimita parâmetros para educação
238		infantil, primeira etapa da educação básica;
239	✓	Lei Municipal nº 16.710/2017, que dispõe sobre princípios para a elaboração e
240		implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e
241		sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância;
242	✓	A Resolução CME 01/2018 - Normas para Autorização de Funcionamento e Supervisão de
243		Unidades Privadas de Educação Infantil, por se tratar de serviço que não atende as
244		características para ser incluído como Unidade do Sistema Municipal de Ensino,
245		RECOMENDAMOS QUE:
246	1.	As Diretorias Regionais de Educação continuem acolhendo as denúncias,
247		apresentadas pelos munícipes, sobre eventual funcionamento irregular de serviços
248		que, adotando nomenclaturas diversificadas, atendem bebês e crianças de 0 a 5 anos,
249		como forma de garantir que o poder público municipal tome conhecimento de
250		possíveis situações de violação dos direitos das crianças paulistanas;
251	2.	Ao receber denúncias desse tipo, as Diretorias Regionais de Educação devem assumir
252		os procedimentos necessários para investigar se o serviço/instituição atende crianças
253		de 0 a 3 anos, crianças de 4 e 5 anos ou crianças de 0 a 5 anos de idade;
254	3.	Nos casos em que a instituição atender crianças de 0 a 5 anos de idade, em caráter
255		continuado, em períodos/rotinas regulares e com protocolos que se assemelhem às
256		atividades de cuidado/educação desenvolvidas nas creches e pré-escolas, a Diretoria
257		Regional de Educação deve informar à entidade prestadora do serviço, a necessidade
258		de apresentar documentação comprobatória de sua classificação econômica como
259		instituição de educação infantil – creche ou pré-escola - explicitando que este é um
260		dos documentos obrigatórios para o início do processo de autorização de
261		funcionamento, na forma da Resolução CME nº 01/2018.
262	4.	Caso haja, por parte da prestadora de serviço, recusa em proceder à regularização de
263		seu funcionamento ou caso os prazos estabelecidos para a regularização não sejam
264		cumpridos pela entidade prestadora de serviço, a Diretoria Regional de Educação
265		deve encaminhar o processo à Subprefeitura correspondente para que sejam
266		assumidos os encaminhamentos definidos na Portaria Intersecretarial – SME/SMSP nº

267

07/2008.

268

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;

269

270

271

272

273

274

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:

275

276

277

278

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.

279

280

281

282

283

284

285

286

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.

287

288

289

290

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