

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

REFERÊNCIA: PLC nº 007.3/2020.

PROCEDÊNCIA: Deputada Ana Campagnolo.

EMENTA: Altera a Lei Complementar nº 170, 1998, instituindo a possibilidade dos pais ou responsáveis por estudantes matriculados em instituições de ensino infantil, fundamental ou médio de cancelarem ou não realizarem a matrícula e darem seguimento à educação de maneira domiciliar em casos de calamidade ou emergência de saúde pública.

RELATOR: Deputado Sargento Lima.

VOTO VISTA: Deputada Luciane Carminatti.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Projeto de Lei Complementar (PLC), de autoria da Deputada Ana Campagnolo, que visa possibilitar que pais ou responsáveis por crianças e adolescentes cancelem ou não realizem a matrícula e darem seguimento à educação de maneira domiciliar em casos de calamidade ou emergência de saúde pública. Visa também estabelecer que os realizarem à educação domiciliar tenham todos os direitos previstos para os matriculados nas redes regulares de ensino.

A matéria foi lida no expediente da sessão do dia 28 de abril de 2020, e foi remetida para a Comissão de Constituição e Justiça.

Na sequência, a matéria foi remetida para a Comissão de Finanças e Tributação, onde o Deputado Sargento Lima foi designado relator e apresentou voto favorável, em 24 de junho. Esta Deputada pediu vista da matéria.

Em 28 de julho, apresentei Requerimento de diligenciamento do PLC para que a Secretaria de Estado da Educação e o Conselho estadual de Educação se manifestassem sobre a matéria. O Requerimento foi aprovado, por unanimidade, nesta Comissão (folhas 20 a 23 dos autos).

Respondido o diligenciamento pela Secretaria de Estado da Educação e pelo Conselho do Conselho Estadual de Educação, pode-se extrair a seguinte síntese.

A Secretaria emitiu o parecer COJUR/SED nº 541/2020 assinado pelo seu Consultor Jurídico, senhor Zany Estael Leite Júnior, e referendado pelo

Secretário de Estado da Educação, senhor Natalino Uggioni. O referido parecer é favorável da tramitação do PLC.

O Conselho emitiu o parecer CLN/CEE nº 032/2020 assinado pela Conselheira Ana Cláudia Collaço de Mello e aprovado pela sua Comissão de Legislação e Normas. O referido parecer faz considerações sobre a possibilidade do Estado legislar sobre o tema, mas também faz considerações sobre a insuficiência redacional do PLC, bem como considerações sobre a necessidade da ALESC realizar audiências públicas e buscar mais manifestações técnicas sobre o tema.

Posteriormente, o Procurador-Geral de Justiça do Estado Procurador Fenando da Silva Comin, enviou o ofício nº 333/2020 para o Presidente da ALESC, Deputado Júlio Garcia, encaminhando posição do Ministério Público sobre o PLC. Essa posição está expressa no ofício CIJ nº 069/2020, assinado pelo Procurador de Davi do Espírito Santo, Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade, e pelo Promotor João Luiz de Carvalho Botega, Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude.

Esse documento é tão consubstanciado no que refere a argumentos jurídicos, que com a devida vênia aos autores do ofício, faço uso de grande parte do mesmo para apresentar meu relatório e voto sobre a matéria ora relatada.

O PLC 007-2020 se encontra imbuído de graves e insanáveis vícios de inconstitucionalidade no que refere à garantia do direito à educação, se choca frontalmente à doutrina da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, que deve ser salvaguardada pelo Estado, pela sociedade e pela família, conforme será demonstrado a seguir.

Aspecto Formal Orgânico¹. Da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. A Constituição da República, em seu art. 1º, caput, cuja redação é reprisada, com as devidas adaptações pelo artigo 1º, caput, da Constituição Catarinense, estampa o princípio federativo, ao estabelecer que a Federação é integrada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos dotados de autonomia política, financeira e administrativa:

CR: *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]*

¹ "A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato. Se, por exemplo, a Assembleia Legislativa de um Estado da Federação editar uma lei em matéria penal ou em matéria de direito civil, incorrerá em inconstitucionalidade por violação da competência da União na matéria. De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio" (BARROSO, Luís Roberto. O controle constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. 48).

CEC: Art. 1º O Estado de Santa Catarina, unidade inseparável da República Federativa do Brasil, formado pela união de seus Municípios, visando à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, preservará os princípios que informam o estado democrático de direito e tem como fundamentos: [...]

Conforme pontua Kildare Gonçalves Carvalho, “Ao declarar, no artigo. 1º, que 'A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito', a Constituição de 1988 mantém a forma federal do Estado brasileiro, nela incluindo, pela primeira vez, os Municípios como entidades federativas e, coerentemente, excluindo os Territórios”².

O Estado Federal, por ser “[...] composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal”³, pressupõe a descentralização de poder, que ocorre através da divisão de competências entre seus integrantes, como forma de assegurar-lhes um convívio equilibrado e harmônico.

A distribuição constitucional de poderes é ponto nuclear da noção de Estado Federal, pois a autonomia dos entes que o compõem demanda, como condição para a própria existência e sustentabilidade dessa forma de Estado, um espaço para o exercício e o desenvolvimento da atividade normativa que lhes é inerente⁴. Nesse sentido, havendo “[...] mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismos que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos”⁵.

Raul Machado Horta explica que “A organização federal provém da repartição de competências, pois a repartição vai desencadear as regras de configuração da União e dos Estados, indicando a área de atuação constitucional de cada um”⁶.

² CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição – direito constitucional positivo. 15. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 657.

³ HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 341.

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 477.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 849.

⁶ HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 311.

A repartição de competência entre os entes federados, enquanto “instrumento de atribuição a cada ordenamento de sua matéria própria”⁷, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse, de modo que à União, em regra, cabe aquilo que é de interesse nacional, aos Estados o que se revela de pertinência regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local⁸.

Com base nesses critérios, a Constituição da República, em seu o artigo 22, inciso XXIV, estabelece que a edição de normas sobre "diretrizes e bases da educação nacional" pertence ao âmbito da competência legislativa privativa da União, confira-se: Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV - diretrizes e bases da educação nacional: [...].

A natureza privativa dessa atribuição à União exclui dos âmbitos das competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios a disciplina sobre o assunto. Por afetar de maneira direta a ordem jurídica dos demais entes federados, o dispositivo em voga deve ser considerado como norma de reprodução obrigatória. Diante disso, abre-se a possibilidade de exercício do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais e/ou estaduais em face de normas constitucionais da Constituição República de observância obrigatória.

Registre-se, por oportuno, que esta incumbência conferida à União não se confunde com a concorrência de competências entre os Entes da Federação para legislar sobre "educação", prevista no artigo 24, inciso IX, também da CRFB/88, e reprisada no artigo 10, inciso IX, da Constituição Estadual⁹, in verbis:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...]

§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

⁷ HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 342.

⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 478.

⁹ CESC/89. Art. 10: "Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre: [...] IX - educação [...]".

Como se vê, neste caso, por não se tratar de questão que envolva o âmbito estrutural e modular da educação nacional (como ocorre no artigo 22, inciso XXIV, CRFB/88), mas apenas as especificidades que permeiam a temática "educação" no âmbito regional, autoriza-se que os estados suplementem as normas gerais estabelecidas pela União sobre o assunto, bem como que, na ausência destas, exerçam a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades.

Essa diferença vem com precisão destacada no acórdão unânime proferido pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI n. 3.669, assim ementado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI DISTRITAL Nº 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART. 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- 1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, inc. IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação.*
- 2. O art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal.*
- 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.¹⁰*

Feitos esses esclarecimentos gerais, é de se destacar que a Constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 208, inciso I, que a educação básica obrigatória e gratuita inicia-se aos 4 (quatro) anos de idade. Por consequência desse dispositivo constitucional, a União, no uso de sua competência privativa, editou a Lei Federal 9.394/1996 ("Lei de Diretrizes e Bases da Educação" - LDB), a qual determina, de modo cogente, a obrigação de os pais ou responsáveis efetuarem a matrícula das crianças na educação básica a partir dos quatro anos de idade (logo, necessariamente em uma instituição escolar), bem como estabelece que o ensino fundamental, com duração de nove anos, deve iniciar obrigatoriamente a partir dos seis anos de idade, in verbis:

*Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.
[...]*

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: [...].

O Projeto de Lei Complementar ora relatado, cujo teor, em resumo, pretende Consagrar que a matrícula das crianças no ensino fundamental deve ocorrer de modo obrigatório a partir dos sete anos de idade e facultativo a partir dos seis, exceto quando da decretação de calamidade ou situação de emergência de saúde pública, isto é, diante de conjuntura fática que demande "o emprego urgente de medidas de prevenção, de controle e contenção de riscos, de danos e de agravos saúde pública em situações que podem ser epidemiológicas (surtos e epidemias), de desastres, ou de desassistência à população".

Nesse cenário, o projeto objetiva autorizar que os pais ou responsáveis procedam ao cancelamento da matrícula, ou deixem de fazê-la (se o caso), desde que adotem o regime de educação domiciliar pelo tempo em que a situação excepcional perdurar. Ou, caso esta se prolongue por lapso superior a dois meses, visa possibilitar que a modalidade de ensino doméstica possa se estender pelo restante do ano letivo, sem que haja prejuízo à matrícula no ano seguinte.

Com a finalidade de regulamentar esta modalidade de educação (domiciliar), o PLC, ao passo em que propõe condições para a sua adoção, como a manutenção dos registros das atividades pedagógicas que forem aplicadas aos estudantes, a fim de serem apresentadas ao Poder Público sempre que requeridas, bem como a supervisão e avaliação periódica de aprendizagem pelos órgãos próprios dos sistemas de ensino; também alidra a igualdade de condições e direitos entre os optantes deste regime e os estudantes da educação regular, inclusive nas situações para cuja participação se exija a comprovação de matrícula como requisito, a exemplo dos concursos, competições, avaliações nacionais ou internacionais, entre outros.

Ocorre que, ao tencionar que a data de ingresso obrigatório no ensino fundamental deve ocorrer apenas a partir dos sete anos de idade e propor que haja ressalvas quanto ao ato de matrícula das crianças e adolescentes em instituição de ensino, o PLC, além de violar, materialmente, o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal (pois prevê um ano de matrícula facultativa – aos 6 anos –, não estabelecido na CF/88), manifestou claro desprezo à regra dos artigos 6º e 32 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB), para tratar de forma subversiva sobre matéria medular do sistema educacional, que se insere no campo das "diretrizes e bases da educação", à revelia do artigo 22, inciso XXIV, da CRFB/88.

Especificamente em relação às prescrições do PLC indigitado que possuem o intento de implementar o regime de ensino doméstico no território catarinense por ocasião da decretação de calamidade ou emergência de saúde pública, elucida-se que, porquanto a disciplina desta matéria vai muito além do

simples estabelecimento das especificidades do tema "educação" inerentes ao âmbito regional, igualmente não se insere dentre as competências legiferantes do Ente Estadual em voga.

Em outros termos, como o assunto trazido no projeto legislativo inova na ordem jurídica a fim de regulamentar os alicerces da condução deste formato pedagógico (domiciliar) até então pendente de regulamentação federal, e cuja prática, não se pode negar, ensejará reflexos diretos na educação das crianças e adolescentes – o que, é dizer, compreende os "processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais" --, é inegável que a sua normatização implica consequências de relevo nacional que abarcam toda a sociedade, cabendo somente à União discipliná-la.

Para melhor ilustrar o raciocínio, basta ter em conta que, se a Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB) estabelece orientações em relação às demais modalidades de ensino, tais como a presencial e a distância, não faz sentido que apenas o regime de ensino doméstico receba tratamento diverso a fim de que a sua regulamentação seja operada de forma isolada por cada Estado-membro.

Sobre o assunto, importa colacionar acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal que, ao decidir no Recurso Extraordinário nº 888.815, da sistemática da repercussão geral (Tema 822), manifestou-se no sentido de que a prática de ensino domiciliar no território nacional, embora não seja contrária ao texto constitucional, deve ser precedida de regulamentação por lei formal, necessariamente editada pela União, através do seu parlamento (Congresso Nacional). Veja-se:

CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL RELACIONADO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À EFETIVIDADE DA CIDADANIA. DEVER SOLIDÁRIO DO ESTADO E DA FAMÍLIA NA PRESTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL. NECESSIDADE DE LEI FORMAL, EDITADA PELO CONGRESSO NACIONAL, PARA REGULAMENTAR O ENSINO DOMICILIAR. RECURSO DESPROVIDO. [...] 4. O ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, porém não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, na modalidade "utilitarista" ou "por conveniência circunstancial", desde que se cumpra a obrigatoriedade, de 4 a 17 anos, e se respeite o dever solidário Família/Estado, o núcleo básico de matérias acadêmicas, a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; bem como as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às finalidades e objetivos do ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227). 5. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação da seguinte tese (TEMA 822): "Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira".¹¹

11 STF. RE 888.815, Rel. Min. Roberto Barroso, Rel. Min p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 12/09/2018.

Portanto, o PLC ofende o disposto no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal e usurpa a competência legislativa privativa da União para disciplinar sobre "Diretrizes e Bases da Educação" e, por isso, colide frontalmente com o artigo 22, inciso XXIV, CRFB/88, padecendo, desse modo, de inconstitucionalidade formal.

Ultrapassada a discussão acerca da inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar, apenas com o intuito de contribuir para o debate, traz-se à colação alguns argumentos metajurídicos que podem, eventualmente, subsidiar a tomada de decisão em tão importante e sensível tema.

Sob esse viés, importa salientar que a educação, para muito além do ensino de disciplinas específicas e a transmissão de conteúdos curriculares, do ensino de disciplinas específicas e a transmissão de conteúdos curriculares, tem nítida função socializadora e cidadã, porquanto busca desenvolver o indivíduo e a sociedade como um todo, não se restringindo apenas ao conteúdo teórico lecionado.

Com efeito, a educação tem por objetivo, na feliz expressão do art. 205 da Constituição Federal, "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

A esse respeito, merecem destaque as deliberações da 2ª Conferência Nacional de Educação (Conae, 2014)¹²

A educação de qualidade visa à emancipação dos sujeitos sociais não guarda em si mesma um conjunto de critérios que a delimite. É a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes para encaminhar a forma pela qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. A "educação de qualidade" é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade.

12 CONAE, Conferência Nacional da Educação. Documento Final. 2014, p. 64. Disponível em <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.Pdf>> Acesso em 06 mar. 2018.

Nessa mesma linha, o Relatório para a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI¹³ enfatiza que:

A educação ao longo da vida baseia-se em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. Aprender a conhecer, combinando uma cultura geral, suficientemente ampla, com a possibilidade de estudar, em profundidade, um número reduzido de assuntos, ou seja: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo da vida. Aprender a fazer, a fim de adquirir não só uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais abrangente, a competência que torna a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Além disso, aprender a fazer no âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho, oferecidas aos jovens e adolescentes, seja espontaneamente na sequência do contexto local ou nacional, seja formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho. Aprender a conviver, desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências realizar projetos comuns e preparar-se para gerenciar conflitos no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz. Aprender a ser, para desenvolver, o melhor possível, a personalidade e estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal. Com essa finalidade, a educação deve levar em consideração todas as potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se. No momento em que os sistemas educacionais formais tendem a privilegiar o acesso ao conhecimento, em detrimento das outras formas de aprendizagem, é mister conceber a educação como um todo. Essa perspectiva deve no futuro inspirar e orientar as reformas educacionais, seja na elaboração dos programas ou na definição de novas políticas pedagógicas.

Os diplomas normativos que regem a educação nacional transparecem esse viés amplo do direito à educação, que transcende os conteúdos programáticos ministrados em sala de aula, consoante se infere de dispositivos insculpidos em normas centrais no ordenamento jurídico brasileiro, como a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

13 UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. Brasília, 2010, p. 31. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.Pdf>> Acesso em 06 mar. 2018.

Com efeito, a Constituição incumbiu-se de elencar o direito à educação dentre os direitos sociais. Conforme expõe André Ramos Tavares¹⁴, "ela o faz, inicialmente no art. 6º de maneira incisiva e sintética, para, posteriormente ratificar esse posicionamento, especificando esse direito e outros direitos e institutos correlatos, no seu capítulo III do Título VIII, exatamente a partir do artigo. 205".

Nesse sentido, o PLC se distancia dos ditames constitucionais, por levar a crer que, ao acessarem, por intermédio de seus pais ou tutores, os conteúdos pedagógicos correlatos à cada etapa educacional, as crianças e adolescente teriam supridas todas as demandas educacionais normativamente impostas.

Contudo, mesmo reconhecendo o legítimo esforço dos pais envolvidos no homeschooling, é forçoso admitir que o ambiente domiciliar jamais conseguirá reproduzir o espaço escolar na dimensão da socialização humana e no convívio com o diferente; da mesma forma, os aprendizados assimilados não poderão contemplar totalmente a finalidade precípua da educação trazida pelo artigo 2º da LDB no sentido de que ela possibilite o "pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Aliás, a mesma lei destaca, em seu art. 1º, que a educação abrange "os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais".

É necessário concluir que, por mais que os pais se esmerem na condução da vida escolar de seus filhos, não poderão propiciar uma educação de tamanha abrangência, uma vez que, no momento em que as crianças se abstêm do convívio humano inerente ao espaço processo de construção da sua personalidade e da sua cidadania. A professora e pesquisadora Émina Santos¹⁵ explica e insiste na inferência de que "o fenômeno educativo exige uma análise muito mais complexa do que se restringir somente ao entorno da prática pedagógica, suas metodologias, avaliações e questões afins. O fenômeno deve ser pensado como causa e produto dialeticamente articulado com o que ocorre no seu derredor."

Denota-se, ainda que, mais que um direito social, a educação da criança e do adolescente é dever da família, da sociedade e do Estado, conforme instituído pelo artigo 227 da Constituição Federal e ratificado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) em seus artigos 4º e 53 a 59. Nessa linha, o artigo 208 da Constituição Federal estabelece que:

14 TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 878.

15 SANTOS, ÉMINA. A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022019000100508&script=sci_arttext#aff1.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; [...]

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da mesma forma, determina, em seu art. 6º, ser "dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade".

Nesse mesmo sentido dispõe o artigo 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente que "os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino".

Depreende-se dos diplomas mencionados um traço em comum, qual seja, o fato de serem concebidos pela União, dispondo, portanto, de status de normas federais, as quais têm o condão de estabelecer normas de caráter geral, papel este que não pode ser usurpado pelo ente estadual, pelas razões previamente esmiuçadas na presente manifestação, em tópico destinado à apreciação da inconstitucionalidade formal do PLC em estudo.

Aliado a isso, as leis federais citadas reverberam preceitos constitucionais relacionados ao direito fundamental à educação, no sentido de pormenorizar a educação escolar obrigatória discorrendo acerca das obrigações que a ela se atrelam, como a matrícula em entidades de ensino de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, dever este inserto na direção da criação e educação dos filhos, que compete aos pais em relação aos seus filhos, nos termos do artigo 1.634, inciso I, do Código Civil.

A partir de uma análise sistêmica desses dispositivos, que bem esclarecem meios de instrumentalização do direito à educação, resta inequívoco que ele apenas pode ser efetivado mediante a matrícula em entidades de ensino, de modo o ensino domiciliar não perfaz essas imposições normativas.

Em nenhuma passagem vislumbrou-se nas normas examinadas espaço para flexibilização desse regramento, ou ao menos sinalização da possibilidade de eventual admissão de outras formas de cumprimento do dever de prestar a educação dos filhos.

A partir disso, compreende-se que, quando o Projeto de Lei Estadual autoriza, em seu artigo 1º, que o dever educacional que compete aos pais seja prestado mediante a realização de matrícula ou a adoção efetiva do regime de educação domiciliar, ele viola frontalmente normas federais, perpassando claramente as barreiras de competência constitucionais impostas para a matéria.

Não bastasse isso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ainda estabelece que o poder público deverá zelar pela frequência escolar. Isso porque o direito à educação abrange o acesso e a permanência na escola:

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: [...]

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. [...]

Esse dispositivo ratifica aquilo que restou detidamente exposto no presente estudo, ou seja, que a intenção do legislador, ao disciplinar o direito fundamental à educação, foi de admitir que ele se concretizasse por meio de um único viés, apto a contemplar todas as suas finalidades, qual seja, a integração de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos ao sistema de ensino formal mediante sua matrícula em estabelecimento de ensino próprio.

A relevância da entidade escolar não se restringe ao fato de ser espaço de construção do processo educacional de crianças e adolescentes, mas contempla ainda seu viés protetivo e de fomento ao exercício da cidadania.

Isso porque, como dito, a socialização e o convívio com o diferente constituem fatores vitais para a formação plena de qualquer cidadão.

A escola nada mais é do que um espaço físico que reproduz uma infinidade de aspectos socioculturais que nós, como indivíduos, mais cedo ou tarde, teremos que nos defrontar e, quanto antes esse contato for viabilizado, devidamente mediado por um profissional capacitado (o professor) e por uma instituição preparada (a escola), maiores as chances de formarmos cidadãos conscientes de seu papel social, em atenção também aos princípios e objetivos fundamentais da República, como o pluralismo político e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem quaisquer preconceitos (artigos 1º, V, e 3º, I e IV, da CF/88).

Os valores essenciais que formam o caráter dos indivíduos são construídos em seus primeiros anos de vida, de modo que, permitir que no período em que isso ocorre (que coincide com a idade escolar) a educação seja monopolizada pelos genitores consiste em medida no mínimo temerária, uma vez que o ambiente doméstico não conseguirá reproduzir a complexidade social do espaço escolar.

Bem se sabe que a escola também tem o condão de prestar esse cuidado protetivo, a partir de situações que, ocorridas fora da instituição de ensino (geralmente em casa ou por pessoas próximas à família), emergem no espaço educacional por meio de marcas físicas e comportamentais observados nos estudantes que sinalizam a existência de alguma vulnerabilidade.

A relevância da escola como espaço de proteção para crianças e adolescentes que são vítimas de abusos e todas as formas de violência também se deve ao fato de que a maior parte dos abusos contra essa parcela da população ocorrem justamente dentro de casa ou por pessoas próximas e de confiança da família.

Um último aspecto que parece importante considerar – e que o Projeto de Lei parece involuntariamente baralhar – é a distinção entre o regime de atividades pedagógicas não presenciais, que vem sendo adotado no contexto da pandemia em razão das medidas de distanciamento social e de suspensão das aulas presenciais, e a metodologia do homeschooling ou ensino domiciliar, que por sua vez também se diferencia do ensino a distância (EaD).

Em que pese, a partir de um exame descuidado, as três espécies de ensino possam parecer ser modalidades semelhantes, as atividades pedagógicas não presenciais adotadas pelas unidades de ensino em caráter excepcional durante a suspensão das aulas por conta das medidas emergenciais adotadas no enfrentamento da pandemia da Covid-19 em muito se diferem do ensino domiciliar e aquele a distância (EaD).

A fim de prevenir equívocos entre esses conceitos flagrantemente distintos, que poderão gerar equívocos de interpretação pela Casa Legislativa, impende elucidar a diferença entre essas três modalidades.

Inicialmente, vale sublinhar que, por conta do distanciamento social, os sistemas de ensino foram compelidos a se adaptar a essa nova realidade que se impôs, e, a partir disso, perseguir novas metodologias de ensino que pudessem oportunizar aos estudantes o acesso aos conteúdos escolares fora do tradicional espaço da sala de aula.

Diante desse contexto, a mediação presencial do processo de ensino-aprendizagem promovida pelo professor, em muitos casos, ficou restrita ou até mesmo impossível.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por intermédio do Parecer n. 5/2020, destaca a importância da aprendizagem mesmo em tempos de pandemia, consoante se infere do excerto abaixo:

A principal finalidade do processo educativo é o atendimento dos direitos e objetivos de aprendizagem previstos para cada etapa

educacional que estão expressos por meio das competências previstas na BNCC e desdobradas nos currículos e propostas pedagógicas das instituições ou redes de ensino de educação básica ou pelas Diretrizes Curriculares Nacionais e currículos dos cursos das instituições de educação superior e de educação profissional e tecnológica. O ponto chave ao se discutir a reorganização das atividades educacionais por conta da pandemia situa-se em como minimizar os impactos das medidas de isolamento social na aprendizagem dos estudantes, considerando a longa duração da suspensão das atividades educacionais de forma presencial nos ambientes escolares. Cabe lembrar que a organização do calendário escolar se dá de maneira a serem alcançados os objetivos de aprendizagem propostos no currículo escolar para cada uma das séries/anos ofertados pelas instituições de ensino (p. 4).

Recentemente, no intuito de adequar-se às atuais contingências, tem-se utilizado uma gama de expressões para configurar o ensino sem a mediação presencial do professor, tais como ensino remoto, educação online, atividades não presenciais etc.

A esse respeito, o CNE manifestou-se no seguinte sentido:

O desenvolvimento do efetivo trabalho escolar por meio de atividades não presenciais é uma das alternativas para minimizar a reposição de carga horária presencial ao final da situação de emergência e permitir que os estudantes mantenham uma rotina básica de atividades escolares mesmo afastados da escola (p. 7).

Depreende-se dos esclarecimentos prestados pelo CNE que, em contraposição ao ensino a distância e o homeschooling, as atividades escolares adotadas pelos estabelecimentos de ensino nesse momento consistem em alternativas concebidas em caráter excepcional, diante do contexto pandêmico que se instaurou e de modo algum podem ser confundidas com as demais espécies.

Como se vê, o regime de atividades não presenciais atualmente em execução em todo o Estado de Santa Catarina exige regular matrícula em estabelecimento oficial de ensino, (re)estruturação curricular, intencionalidade pedagógica (por meio inclusive de planos de aula), avaliação e acompanhamento das atividades e a mediação do conteúdo por professores habilitados, nada disso ocorrendo na modalidade homeschooling. Compará-los, inclusive, é de certa forma desmerecer o imenso esforço que todas as redes de ensino, secretários de educação, diretores, professores, pais e alunos têm feito para, revolucionando do dia para a noite a forma de fazer educação, manter algum tipo de aprendizagem e de vínculo com a escola durante este período excepcional da pandemia.

Aliás, um dos aprendizados que a pandemia parece ter trazido para a sociedade é o reconhecimento do papel central e a necessidade de valorização dos professores na vida das crianças e dos adolescentes, comprovando-se que eles exercem um papel indispensável no desenvolvimento dos estudantes e que, por mais qualificada que seja a educação domiciliar, os pais, sozinhos e em casa, não poderão substituir jamais o papel pedagógico e de socialização que a escola exerce na vida de seus filhos. Temos visto, cotidianamente, o quanto os pais – de todas as classes sociais – têm enfrentado dificuldades para manter a atenção e o estímulo de seus filhos para as atividades não presenciais, as quais, como visto, possuem acompanhamento por um professor e fiscalização pelos órgãos de controle; imagine-se, agora, enfrentar esse desafio sem a mediação de um profissional do magistério e sem o acompanhamento efetivo da rede de proteção à infância.

Diferente do que pressupõe o PLC em análise, as atividades escolares não presenciais não tratam de uma transposição total do ensino presencial para o domiciliar, quanto menos em modelo passível de equiparação deste às atividades escolares presenciais. Na verdade, o regime remoto atualmente executado de modo algum se propõe a substituir o modelo tradicional de ensino, mas apenas viabilizar atividades de cunho pedagógico às crianças e aos adolescentes, para que, durante o período de afastamento do regime presencial, continuem seu desenvolvimento cognitivo e que se evite a evasão escolar, ainda que a aprendizagem plena reste prejudicada.

Não há como considerar o ensino domiciliar como uma continuidade de um modelo que a ele se contrapõe, e que dele se distancia substancialmente, de modo que qualquer tentativa de equiparação nesse sentido apresenta-se como temerária e incongruente com as normativas educacionais que regem as modalidades de ensino apresentadas.

Destarte, constata-se que o PLC está eivado de inconstitucionalidades formal e material, bem como de ilegalidades infraconstitucionais. O PLC também tem seríssimos problemas no que se refere a pedagógico educacional.

II – VOTO

Ante o exposto, apresento voto vista pela **rejeição e inadequação** do Projeto de Lei Complementar nº 007/2020, nos termos do artigo 145 do Regimento interno da ALESC.

Sala das Comissões, de outubro de 2020.



Deputada Luciane Carminatti