

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO CULTURA E DESPORTO

REFERÊNCIA: PLC nº 003.0/2019.

PROCEDÊNCIA: Deputado Bruno Souza.

EMENTA: Altera a Lei Complementar nº 170, de 1998, que “dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação”, a fim de incluir a previsão do ensino domiciliar.

RELATORA: Deputada Luciane Carminatti.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Projeto de Lei Complementar (PLC), de autoria do Deputado Bruno Souza, que visa incluir a previsão de ensino domiciliar no Estado de Santa Catarina.. Para isso o referido PLC pretende alterar a Lei Complementar Estadual nº 170, que “dispõe sobre Sistema Estadual de Ensino”, modificando os artigos 8º e 36, e criar os artigos 10-A, 10-B, 10-C, 10-D, 10-E, 10-F e 10-G.

A matéria foi lida no expediente da sessão do dia 26 de fevereiro de 2019, e foi remetida para a Comissão de Constituição e Justiça.

Naquela Comissão, foi aprovado por maioria, em 02/06/2020.

Posteriormente, em 02 de junho de 2020, a matéria foi remetida para Comissão de Educação, Cultura e Desporto, onde esta Parlamentar é a relatora.

Em 24 de agosto de 2020, apresentei Requerimento de diligenciamento do PLC para que a Secretaria de Estado da Educação, a Procuradoria Geral do Estado, o Fórum Estadual de Educação, o Fórum Nacional de Educação, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de Santa Catarina (UNCME-SC), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME-SC), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, o Conselho Estadual da Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA), a União Catarinense de Estudantes Secundaristas (UCES), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação na Rede Pública de Ensino do Estado de Santa Catarina (SINTE-SC), a Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de Santa Catarina (FETEESC) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). O Requerimento foi aprovado, por unanimidade, nesta Comissão (folhas 22 a 25 dos autos).

Esgotado o prazo para resposta das diligências, do total de 14 órgãos públicos e entidades para quais foi enviada a diligência, 3 responderam. As respostas vieram da Secretaria de Estado de Educação, Procuradoria Geral do Estado, e Conselho Estadual da Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA).

Em 10 dezembro de 2020, apresentei novo Requerimento de diligenciamento, dessa vez para 11 órgãos públicos e entidades que não responderam a primeira diligência. O Requerimento foi aprovado, por unanimidade, nesta Comissão (folhas 102 e 103 dos autos).

Após o segundo diligenciamento, chegaram mais 8 respostas de órgãos públicos e entidades. Assim, até o presente momento, 11 das 14 diligências foram respondidas. Segue uma tabela simplificada das respostas, lembrando que o conteúdo integral dessas respostas está disponível para consulta pública e impressão na página eletrônica da ALESC.

Secretaria de Estado da Educação.	Tem duas respostas de setores diferentes. A Consultoria Jurídica da SED se manifestou favoravelmente ao PLC. A Diretoria de Ensino da SED se manifestando contrariamente ao PLC (folhas 58 a 62 dos autos).
Procuradoria Geral do Estado.	Se manifestou pela inconstitucionalidade do artigo 3º do PLC, e pela constitucionalidade do restante do PLC (folhas 64 a 75 dos autos).
Fórum Estadual de Educação.	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 174 a 183 dos autos).
Fórum Nacional de Educação.	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 166 a 173 dos autos).
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de Santa Catarina (UNCME-SC).	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 187 a 192 dos autos).
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 139 a 143 e 195 a 200 dos autos).
União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME-SC).	Não respondeu a diligência.
União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 163 a 165 dos autos).
Ministério Público do Estado de Santa Catarina.	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 120 a 137 e 144 a 160 dos autos).
Conselho Estadual da Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA).	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 79 a 83 dos autos).

União Catarinense de Estudantes Secundaristas (UCES).	Não respondeu a diligência.
Sindicato dos Trabalhadores em Educação na Rede Pública de Ensino do Estado de Santa Catarina (SINTE-SC).	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 184 a 186 dos autos).
Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de Santa Catarina (FETEESC).	Não respondeu a diligência.
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).	Se manifestou contrariamente ao PLC (folhas 193 a 195 dos autos).

Os documentos do Ministério Público Estadual tem o conteúdo bastante similar entre si, tendo sido o primeiro assinado pelo Procurador 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, e o segundo assinado pelo Procurador Fernando da Silva Comin, Procurador-Geral de Justiça.

O Sindicato das Escolas Particulares de Santa Catarina (SINEPE/SC) das escolas particulares, sindicato de representação patronal das escolas particulares, também vem aos autos para se manifestar contrariamente ao PLC (folha 201 dos autos).

O PLC nº003-2019 se encontra imbuído de graves e insanáveis vícios de inconstitucionalidade no que se refere à garantia do direito a 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:

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).

CF: 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: [...]*

CESC: 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 suplemem 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.
[...]*

10 STF. ADI 3669, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 18/06/2007.

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, em seu artigo 3º que visa alterar o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 170, pretende consagrar que a matrícula das crianças no ensino fundamental deve ocorrer de modo obrigatório a partir dos 7 (sete) anos de idade e facultativo a partir dos 6 (seis), considerando essa demanda suprida com a adoção do regime domiciliar no modelo previsto no mesmo PLC.

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.

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 alvidra 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 7 (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 (seis) 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 proposto que possuem o intento de implementar o regime de ensino doméstico no território catarinense 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 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 transcrever 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.

O PLC, em seu artigo 2º visa criar vários novos artigos na Lei Complementar Estadual nº 170, entre os quais o artigo 10-G. Esse novo artigo ser criado, traria atribuições obrigatórias aos Conselhos Tutelares.

A vista disso, vale frisar ser inequívoco que o rol de atribuições do Conselho Tutelar se insere no rol de matérias pautadas na proteção infantojuvenil, modo que normas estaduais, como a ora proposta, que perpassem sua esfera de competência ao disciplinar esse tema de forma contraposta à norma federal, deverão ter sua eficácia suspensa.

No caso em tela, em especial, vale esclarecer que o Conselho Tutelar foi criado e suas atribuições delimitadas por força do artigo 136 do ECA, além de outros dispositivos, como os artigos 95, 191 e 194, restando inviável que sejam alteradas por meio de Lei Estadual, de modo que quaisquer mudanças nas funções do Conselho Tutelar apenas podem ocorrer mediante modificação da própria Lei Federal.

Denota-se, desse modo, que, considerando que as atribuições do Conselho Tutelar apenas podem ser delimitadas por Lei Federal, não compete à legislação estadual adentrar nessa matéria, que não integra sua competência legislativa.

Nessa mesma linha, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ao julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, em 21 de junho de 2021, decidiu pela inconstitucionalidade da Lei nº 7.160 do Município de Cascavel, que estabelecia o homeschooling em âmbito municipal. OTJ-PR seguindo a decisão do STF, decidiu é de competência privativa da União para legislar sobre o tema, além de violar princípios constitucionais aplicáveis à Educação e o Estatuto da Criança e Adolescente. Como a decisão foi proferida nesta semana, o Acórdão ainda não publicado e não poderei transcrevê-lo aqui.

Ultrapassada a discussão acerca da inconstitucionalidades e ilegalidades como foco principal até então, abordo questões referentes ao mérito como foco principal. No entanto, sem deixar de abordar questões pedagógicas, coloco também alguns argumentos metajurídicos, que estão entrelaçados ao mérito, para 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, 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 artigo 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)

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.

Nessa mesma linha, o Relatório para a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI 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).

Com efeito, a Constituição, em especial no seu artigo 6º, incumbiu-se de elencar o direito à educação dentre os direitos sociais.

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.

Claramente, o legislador reverbera que a educação é um direito e um dever do Estado e da família (não exclusivamente da família), que deve ser construída coletivamente, com a participação da sociedade.

A educação prepara, assim, o cidadão para o exercício da cidadania, que deve ser construída coletivamente, representando um fator importante de socialização e desenvolvimento do indivíduo na coletividade.

Há, assim, a função socializadora da escola, que consiste em inserir o estudante em um espaço público de convívio com outros no mesmo estágio de desenvolvimento psicossocial. Essa falta de convívio, por sua vez, corresponderia a uma perda da possibilidade de se entender a si próprio como um ser estimado por suas propriedades e capacidades características. Não se trata, assim de convicção filosófica.

Contudo, mesmo que se venha a reconhecer 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. 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.

É certo que a escola assegura um olhar profissional sobre as crianças e adolescentes. Professores, pedagogos e outros profissionais possuem conhecimento e impessoalidade necessários para garantir uma formação mais ampla ao aluno.

Refletir a educação (instituições e personagens circunscritos) na modernidade implica em reconhecer a educação como um produto socialmente construído na pluralidade do processo civilizatório, e que busca a formação integral do ser humano. Afiançar a permanência da criança e do adolescente no espaço escolar é por assim dizer que, a racionalidade estatal garante a concepção de “*sociedade política*” ao reconhecer a importância do convívio no espaço escolar. Assim, a permanência da criança e do adolescente na escola é um direito social, no que concerne a produção dialética do respeito e compreensão das diferenças, seja na formação dos indivíduos, ou para a maturidade da democracia do País, em que pese a socialização dos saberes, do respeito as diferenças, na inclusão e no compartilhamento das visões culturais.

Assim, a criança e o adolescente no contexto da escola produz cultura (não apenas reproduz), se expressa em múltiplas linguagens nas tensões pertinentes as diferenças e singularidades que compreende a dimensão escolar. Interagindo com as pessoas “iguais” e “diferentes”, constrói seus saberes, assim como vivencia a solidariedade e os desafios das práticas pedagógicas. Aqui vale ressaltar que a pedagogia implica a reflexão acerca do mundo social, cultural e econômico, assim como os modos de estabelecer as relações e as interações entre as pessoas. O pensamento pedagógico engendra tanto os grandes discursos sociais, políticos, ambientais, entre outros, quanto os pequenos discursos do cotidiano, articulando os contextos aos processos concretos de produção dos saberes. Conhecimentos que estão engendradas na autonomia da construção individual e construção coletiva, presentes no cotidiano escolar.

Desta forma, reconhecendo a educação escolar um direito das crianças e adolescentes, como um produto social garantido de forma infraconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro, resulta dizer que educação além de direito social fundamental para a formação do indivíduo. Além disso, o

fortalecimento e expansão de regimes democráticos influenciou a reivindicação pelo acesso a escola enquanto direito do cidadão e à educação passa a ser atribuída a tarefa de formar cidadãos, cientes de direitos e deveres e capazes de exercê-los perante a sociedade. Embora explícito no arcabouço legal, cabe registrar que é dever do Estado oferecer educação e é dever dos pais/responsáveis ou famílias, matricular as crianças a partir dos quatro anos de idade em instituições de ensino devidamente credenciadas e autorizadas pelos sistemas de ensino.

A educação domiciliar é um modelo educacional que, fundamentalmente, se ancora em uma combinação nociva entre a crítica ao suposto fracasso da escola pública e um desejo de desescolarização por parte de famílias mais abastadas, somada à reivindicação da precedência das convicções morais e religiosas familiares sobre a escolarização, uma vez que tais indivíduos enxergam a escola como uma ameaça a seus valores particulares. Os defensores desta forma de desescolarização querem retirar da escola o papel estratégico na formação e desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, flexibilizando um direito público subjetivo que é a garantia de acesso e permanência em instituições próprias, vinculados ao mundo do trabalho e à prática social. Não há dúvida que uma das resultantes dessa visão de educação é a tendência à promoção de posturas cada vez mais individualistas e segregacionistas, com crianças e adolescentes isolados do convívio com outros estudantes de mesma idade, o que representa um profundo prejuízo à socialização e ao contato com diferentes pessoas, culturas e vivências.

É importante destacar que a prática da educação domiciliar não é algo novo. Tem na história da sociedade seu espaço. Contudo, é pertinente salientar que, desde o Império, as elites ministravam a instrução primária e outros ensinamentos no lar, contando sempre com uma pessoa especializada, seja um “tio padre” ou uma governanta. *“Comumente, as famílias que escolhiam a educação doméstica recorriam a grupos de professores especializados num ensino variado que englobava não apenas as letras e a Matemática, mas também conhecimentos como a música, as artes e a oratória. Tais docentes eram categorizados normalmente em três classes: os mestres particulares, os preceptores e os padres de capela.”*¹²

Naquela ocasião, as famílias escolarizavam seus filhos em casa porque o poder público não dispunha de redes de ensino e estruturas formais. Por isso “contratavam” professores particulares em decorrência de incipiente educação pública formal. Tratava-se de “opção forçada” que mais tarde viria a ser suprida com o fortalecimento e a consolidação de escolas públicas. Nos dias atuais, as famílias querem ter a “opção” de não matricular seus filhos em escolas formais, sejam públicas ou privadas, porque têm sérias desconfiças dos resultados na formação moral e intelectual promovidas pelo sistema escolar.

12 VASCONCELOS, M. C. C. A casa e os seus mestres: a educação no Brasil de oitocentos. Rio de Janeiro: Gryphus, 2005.

A partir de meados do século XIX, portanto, o modelo hierarquizado e autoritário de educação que caracterizou as instituições escolares até então passou a ser questionado por educadores como Maria Montessori, na Europa (Itália), e John Dewey, nos Estados Unidos.

Impulsionados pelo desenvolvimento dos estudos de psicologia sobre aprendizagem e desenvolvimento humano, e com críticas a pedagogia tradicional e a forma como os conteúdos curriculares eram impostos aos alunos, esses e outros educadores passaram a reivindicar a participação ativa dos alunos no processo de aprendizagem.

Reside neste debate a compreensão de que a escola permite os filhos a socializarem em espaços não controlados pelos pais, ou que dispõem de estruturas culturais diferentes das apresentadas/impostas pela perspectiva conservadora. Nesta direção a “socialização positiva” e/ou “boa socialização” apresentada como argumento inserção das crianças e adolescentes na sociedade, trata de um tipo de socialização seletiva, planejada e intencionalmente triada.

A escola para além de uma transmissão de conteúdos curriculares e de práticas de pedagogia na construção de saberes, permite uma identidade com o outro. A questão da identidade, da diferença e do outro é um problema social ao mesmo tempo em que é uma questão pedagógica e curricular. É uma questão social porque, em um mundo heterogêneo, o encontro com o outro, com o estranho, com o diferente, é inevitável. É uma questão pedagógica e curricular não apenas porque as crianças e os jovens, em uma sociedade atravessada pela diferença, forçosamente interagem com o outro no próprio espaço da escola, mas também porque a questão do outro e da diferença não pode deixar de ser matéria de preocupação pedagógica e curricular.

Ora, se a questão da identidade é uma perspectiva além de social, também pedagógico e curricular, como a educação domiciliar vai lidar com esta questão mesmo estando ela formalmente obrigada a seguir a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)?... A Educação Domiciliar na contemporaneidade separa, classifica e a promove as “bolhas sociais”, por isso não atende as questões sociais e pedagógicas impostas pela pluralidade, inclusão da nossa sociedade do século XXI.

Entre os três pensadores clássicos da sociologia o francês Émile Durkheim (1858/1917) – o mais conservador – não permite ações individualizadas que não atendam ao interesse coletivo. A Escola e os indivíduos fazem parte de um todo, que é complexo e plural, e por isso, necessita de regras coletivas e espaços de qualificação, a exemplo dos paradoxos implícitos no binômio das categorias “identidade e pluralidade” que só a escola permite nas práticas pedagógicas e

especialização profissional curricular e inclusão das diferenças no cotidiano das crianças e adolescentes.

O sociólogo positivista Durkheim ressalta que devemos levar em consideração que, para que a vida social se desenvolva, faz-se necessário que certas instituições atuem como mediadoras do conflito entre a individualidade e a coletividade. Vivemos em sociedade e temos a dupla tarefa de desenvolver-nos enquanto seres individuais e sociais. Enquanto seres individuais, devemos adaptar-nos à vida individual, mas, enquanto seres sociais, precisamos enquadrar-nos em certas normas morais e sociais que permitem a pacífica vida entre integrantes de um mesmo grupo. Nesta perspectiva, a escola exerce função imprescindível para a dinâmica de sociedade que estamos inseridos, isso porque as relações sociais são complexas e não podem ser compreendidas a partir de outra ordem. A Educação domiciliar (com características singulares) atendeu em seu tempo uma importante função, no que concerne a organização de uma sociedade simples, tribal ou antiga. Desta forma, não cabe no modelo de sociedade plural, de complexas relações sociais e da democracia contemporânea, que estes indivíduos não passem pelas plurais relações sociais de aprendizado, das trocas, das disputas, das contradições, do reconhecimento dos diferentes saberes, nas descobertas da pluralidade cultural, da inclusão, entre outras perspectivas que compreende o universo escolar.

Ademais, a proposta de educação domiciliar rompe perigosamente com um importante processo de inclusão das crianças e adolescentes com deficiências e síndromes na escola regular. A educação no Estado de Santa Catarina protagoniza e em diversas perspectivas a vanguarda da inclusão e da educação especial. O capital humano e a compreensão da política pública de educação especial é reconhecida em todo o Brasil. O acúmulo produzido pelos/as profissionais da educação têm reforçado a atenção deste tema nas escolas regulares. Protagonismo que se expressa também nas ações da política de educação especial desenvolvida pela Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE) em convênios com as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) e instituições congêneres que respondem pelo atendimento educacional a exemplo dos seguintes atendimentos, entre outros:

- Pessoas com deficiência Visual (relacionados à cegueira e à baixa visão);
- Pessoas com deficiência na área da Surdez e Surdocegueira;
- Pessoas com deficiência Física ou deficiência Mental;
- Pessoas com síndrome de Down;
- Pessoas com Autismo; e
- Pessoas com Altas Habilidades/Superdotação.

Na contramão disso, o Deputado autor do PLC parece não reconhecer todo esse trabalho, toda essa experiência acumulada na política pública de educação especial. Transcrevo texto que está no primeiro parágrafo da sua justificativa para o PLC (justificativa assinada):

"Nesse viés, o aluno tem em sua casa uma dedicação singular com um plano de ensino personalizado, o que determina um maior aproveitamento. Ademais, também propicia um ambiente especializado para crianças com deficiência, uma vez que esses jovens necessitam de amparo muitas vezes não oferecido pelas instituições públicas ou privadas".

A política pública produzida a partir de uma perspectiva coletiva, que reconhece as singularidades presentes no todo. A educação especial desenvolvida no Estado de Santa Catarina promove a estimulação precoce, o Atendimento Educacional Especializado (AEE) e profissionalizante que funcionam no contra turno do ensino regular. Os demais serviços desenvolvidos nas APAEs são para as pessoas com baixa funcionalidade e com problemas de saúde, além de mais idade que frequentam esses atendimentos.

Com foco na inclusão, no respeito às diferenças e na proteção das crianças e adolescentes, a escola exerce uma importante função de controle social. A escola é um dos principais espaços de denúncia de violência doméstica e abusos sexuais, isso quando identificado que cerca de 70% dos autores de agressão contra as crianças e adolescentes são integrantes da família. Função social também impressa na escola é sobre o enfrentamento as práticas culturais de violência, como o combate ao *Bullying* e ao *Cyberbullying*, do racismo estrutural, as práticas misóginas, sexistas e machistas, na aplicação de políticas de estado para combater a fome a desnutrição, trabalho infantil e a evasão escolar, assim como outras formas de violência estruturadas em nossa sociedade.

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.

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

Aliado a isso, toda a legislação citada reverbera preceitos constitucionais relacionados ao direito fundamental à educação, no sentido de pormenorizar a educação escolar obrigatória percorrendo 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.

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 é 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 profissionais capacitados 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.

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.

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.

Por fim, é enganosa a ideia que se tenta produzir de associar o resultado do “Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)” dos Países ao fato de que nesses Países a modalidade de educação domiciliar é desenvolvida. Isso porque a proporção reduzida de famílias que optam por esta modalidade, tratando como fator isolado, não garante a mudança desse indicador.

A medição de indicadores de avaliação que deve ser utilizado para a auto comparação, ou seja, qual a evolução ou perda que tal País teve em comparação com período anterior do próprio País. Deve-se considerar avaliação histórica sobre os esforços que o País realizou, considerando fatores geopolíticos, financeiros, culturais e históricos.

Destarte, constata-se então que o PLC está eivado de inconstitucionalidades formal e material, bem como de ilegalidades infraconstitucionais. O PLC também tem grandes contradições e problemas no que se refere ao mérito da matéria.

II – VOTO

Ante o exposto, apresento voto pela **rejeição** do Projeto de Lei Complementar nº 003/2019 no que refere ao mérito da matéria.

Sala das Comissões, de junho de 2021.

Deputada Luciane Carminatti