

NOTA TÉCNICA QUE FAZ O CONDEGE AO PROJETO DE LEI 3179/2012 E SEUS APENSADOS, PARA MODIFICAR A LEI 9.394, E DISPOR SOBRE A POSSIBILIDADE DE OFERTA DOMICILIAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

I – APRESENTAÇÃO

O Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais é uma associação civil de âmbito nacional, cujo objetivo é funcionar como órgão permanente de coordenação e articulação dos interesses comuns das Defensorias Públicas existentes no país, em especial de mobilizar bancadas federais no Congresso Nacional para aprovação de matérias de interesse da Defensoria Pública – aqui incluídos não apenas os interesses do órgão e seus integrantes, mas também da população que assiste – por meio da apresentação de estudos e propostas normativas.

E, tendo chegado a conhecimento do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais que se encontra em tramitação projeto de Lei 3179/2012, que tem por objetivo modificar a Lei de Diretrizes e Bases e dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica, decidiu-se apresentar esta nota técnica, para contribuir com o debate a respeito da realidade nacional e a possibilidade de se aprovar norma autorizando o “homeschooling”.

1 – A PROPOSTA LEGISLATIVA.

O projeto de Lei, do Sr. Deputado Lincoln Portela, tinha por objetivo inserir o parágrafo terceiro ao art. 23 da Lei 9.394, nos seguintes termos: *“É facultado aos sistemas de ensino admitir a educação básica domiciliar, sob a responsabilidade dos pais ou tutores responsáveis pelos estudantes, observadas a articulação, supervisão e avaliação periódica da aprendizagem pelos órgãos próprios desses sistemas, nos termos das diretrizes gerais estabelecidas pela União e das respectivas normas locais”*.

Em seguida, em 02/04/2019, foi acolhido o parecer da lavra da Deputada Professora Dorinha, da Comissão de Educação, que houvera concluído por um substitutivo com o seguinte teor:

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

.....

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola e, no caso do disposto no art. 23, § 3º, pelo adequado desenvolvimento da aprendizagem do estudante.

.....
Art. 23.....

.....
§ 3º É admitida a educação básica domiciliar, sob a responsabilidade dos pais ou tutores responsáveis pelos estudantes, observadas a articulação, supervisão e avaliação periódica da aprendizagem pelos órgãos próprios dos sistemas de ensino, nos termos das diretrizes gerais estabelecidas pela União e das respectivas normas locais, que contemplarão especialmente:

- I - obrigatoriedade de matrícula do estudante em escola regularmente autorizada pelo Poder Público;
- II – manutenção de registro oficial das famílias optantes pela educação domiciliar;
- III – participação do estudante nos exames realizados nacionalmente e exames do sistema estadual ou sistema municipal de avaliação da educação básica, quando houver;
- IV – previsão de inspeção educacional, pelo órgão competente do sistema de ensino, no ambiente em que o estudante estiver recebendo a educação domiciliar;
- V – vedação de qualquer espécie de discriminação entre crianças e adolescentes que recebam educação escolar e aquelas educadas domiciliarmente.

Art. 24.....

.....
VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação, ressalvado o disposto no § 3º do art. 23 desta lei;

.....
Art. 31.....

.....
IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas, ressalvado o disposto no § 3º do art. 23 desta lei;

.....
Art. 32.....

.....
§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais e ressalvado o disposto no § 3º do art. 23 desta lei.

.....” (NR).

Art. 2º A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 129

.....
V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar, de acordo com o regime de estudos, se presencial ou domiciliar;

.....” (NR).

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como se observa do trâmite do Projeto de Leis na Câmara dos Deputados, em 27 de abril de 2021, a Presidência daquela casa legislativa “a matéria permanece aguardando criação de Comissão Especial, consoante art. 34, II do RICD”.

2 – O ENSINO DOMICILIAR ATENDE OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS?

A escola como espaço protetivo. Violência intrafamiliar contra criança. Necessidade de sociedade e Estado, além da família, para assegurar direitos de crianças e adolescentes.

Como afirmado nesse intróito, a Defensoria Pública é instituição vocacionada para defesa de crianças e adolescentes. Assim, a instuição pretende chamar atenção para alguns pontos que, a nosso juízo, têm passados despercebidos no debate sobre a autorização da adoção do regime domiciliar de ensino no país, especialmente considerando à realidade nacional e o papel social desempenhado pelas escolas.

A escola no Brasil, sem sombra de dúvidas, **é um espaço protetivo**. Estar fora da escola é um marcador de risco: maiores são as chances de ser vítima de violência letal¹, ou da apreensão pela prática de ato infracional. Com a Constituição Federal de 1988, e a imposição da oferta, pelo Poder Público, de programas suplementares ao educando, em especial os de alimentação e assistência à saúde, a escola deixou de ser apenas um espaço do saber, tornando-se também um local em que outros direitos, porque intrinsecamente relacionados à educação, também são satisfeitos.

As **grotescas iniquidades vivenciadas no país** fazem do **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** um exemplo de política pública eficaz no combate à fome, como apontado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), servindo

¹ UNICEF, et al. TRAJETÓRIAS INTERROMPIDAS: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará /organização Instituto OCA; [coordenação Rui Aguiar e Thiago de Holanda]. Brasília: UNICEF, 2017, p. 18.

de modelo para a implantação de programas sustentáveis de alimentação escolar em diversos países do mundo.

O programa **saúde na escola**, por sua vez, tem a potencialidade de atingir 26% da população brasileira, considerando o número de escolares da educação básica, e, assim, proporcionar atenção integral à saúde (prevenção, promoção e atenção) para crianças e adolescentes. O programa, inserido e integrado no cotidiano e cultura escolar, irradia-se para além dos limites da escola.

Não por outro motivo, sabiamente a Lei 8.069/90 determinou que as escolas comunicassem ao Conselho Tutelar sobre os casos de infrequência e abandono (art. 56, III), além de comunicar à autoridade competente quando suspeitasse a ocorrência de maus tratos contra crianças ou adolescentes (art. 245).

Para além da constatação do papel social da escola em nossa sociedade, é preciso, de outro lado, estarmos atentos à forma pela qual as violências contra crianças (física, psicologia, sexual ou institucional – Lei 13.431) operam. Conforme publicação da UNICEF²:

No entanto, a violência contra crianças e adolescentes é muitas vezes tida como necessária ou inevitável. Pode ser tacitamente aceita devido à proximidade dos autores, ou minimizada como algo que não tem consequências maiores. A memória ou a denúncia de violência pode ser enterrada devido à vergonha ou ao medo de represálias. A impunidade dos autores e a exposição prolongada à violência podem fazer com que as vítimas acreditem que a violência é normal. Dessa forma, a violência é velada, dificultando sua prevenção e sua superação.

A escassez de dados confiáveis só agrava esse problema. A coleta de dados sobre violência contra crianças e adolescentes é uma tarefa complexa com desafios éticos e metodológicos consideráveis. Dito isso, nos últimos anos, houve importantes progressos na documentação da extensão e da gravidade da violência na infância e adolescência.

A Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents (Um rosto familiar: A violência na vida de crianças e adolescentes – relatório disponível somente em inglês) utiliza os dados mais atuais para esclarecer quatro formas específicas de violência: violência disciplinar e exposição à violência doméstica

² United Nations Children's Fund, A Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents, UNICEF, New York, 2017. Pequena tradução foi realizada pelo escritório do UNICEF no Brasil, e pode ser encontrada em http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef_relatorios/violencia_na_vida_de_crianças_e_adolescentes_unicef2017_resumo_port.pdf. Acompanham esta petição ambos os documentos.

durante a primeira infância; violência na escola; mortes violentas de adolescentes; e violência sexual na infância e na adolescência.

As estatísticas revelam que as crianças e os adolescentes vivenciam a violência em todas as fases da infância e da adolescência, em diversas configurações, e frequentemente pelas mãos de pessoas em quem confiam e com quem interagem diariamente.

Assegurar que a violência em todas as suas formas seja documentada por meio de dados sólidos é um primeiro passo para sua eliminação.

No mesmo sentido, são as conclusões da Sociedade Brasileira de Pediatria³, que afirma:

“De forma isolada, encontra-se violência dentro das famílias, a agressão mais oculta de todas, porém a mais poderosa, pois desestrutura a personalidade em desenvolvimento da criança e adolescente, impedindo a formação ou destruindo os valores morais positivos, fazendo com que o respeito a si mesmo e ao outro nunca seja aprendido. Propõe uma relação de poder desigual e assimétrica entre o adulto e a criança.

A violência doméstica caracteriza-se por toda ação ou omissão por parte do adulto ou adolescente mais velho que, na qualidade de responsável permanente ou temporário, possa resultar em prejuízo ao desenvolvimento físico ou psicossocial da criança ou do adolescente.

Sua ocorrência é um problema de enorme proporção, que atinge todos os países e está presente em todas as culturas, classes, níveis de escolaridade, renda familiar e origens étnicas”

Essa mesma constatação se extrai do relatório anual divulgado pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, segundo o qual: “A maioria das violações é praticada por pessoas próximas ao convívio familiar (mãe, pai ou padrasto, tio(a)), condizente à informação anterior da localidade das ocorrências das violações: casa da vítima ou suspeito”⁴. Dos 86.837 casos de violência contra criança e adolescente, 52% deles foram praticados no ambiente familiar⁵. No ano de 2020, em que aumentou o confinamento por conta da pandemia da COVID-19, foram mais de

³ Sociedade de Pediatria de São Paulo. Manual de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência / Núcleo de Estudos da Violência Doméstica contra a Criança e o Adolescente. Coordenação: Renata Dejtiar Waksman, Mário Roberto Hirschheimer, Brasília: CFM, 2011, p. 20/21.

⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS. Disque Direitos Humanos: Relatório 2019, Brasília: 2020, p. 44. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100/relatorio-2019_disque-100.pdf. Acesso, 24 de maio de 2021.

⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS. Disque Direitos Humanos: Relatório 2019, Brasília: 2020, p. 44.

95 mil casos de violência contra crianças e adolescentes, cuja autoria apontava, em 70% dos casos, para o pai, mãe ou padrasto e madrasta⁶.

E a escola, por ser a instituição integrante do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes de maior presença na vida cotidiana de crianças e adolescentes, acaba criando com elas vínculo de confiança e proteção através de seus profissionais. Por esta razão, tem maiores condições de perceber a ocorrência de uma violação de direitos, dos sinais de mudança em seu comportamento indicativos/suspeitos de algum tipo de violência, e até mesmo de receber as revelações de criança/adolescente nesta situação, acionando os demais serviços para atuação em rede e colocando meninos e meninas a salvo dessa forma de opressão.

Frente a esses dados da realidade nacional, ou seja: de que escolas são espaços protetivos de crianças e adolescentes, e tratam de assegurar, não apenas o direito à educação, mas também outros a ele correlacionados; e de que as violências contra crianças são invisibilizadas e praticadas, geralmente, por pessoas do convívio familiar, a questão que se põe é: **admitir a educação em regime domiciliar atende a seus interesses, ou pode expô-las, desnecessariamente, a riscos; afinal poucos serão os contatos com a rede de proteção?**

A resposta, parece-nos de todo evidente. Com a aprovação da legislação, corre-se o grave risco de inviabilizar a descoberta de episódios de violência contra crianças, muitas vezes identificadas por profissionais da educação. O mandamento constitucional para que o Estado e a sociedade coloquem crianças e adolescentes a salvo de qualquer forma de violência e opressão (art. 227) certamente será descumprido. Há proteção deficiente desse direito constitucional e convencional, fazendo da doutrina da proteção integral letra morta.

A convivência comunitária. Direito fundamental plenamente realizado na frequência à escola. Enunciado do 18 do Fórum Nacional da Justiça Protetiva.

⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS. Abuso sexual contra crianças e adolescentes – abordagem de casos concretos em uma perspectiva multidisciplinar e interinstitucional, Brasília: 2021, p. 11. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/maio/CartilhaMaioLaranja2021.pdf>

Para além desse grave inconveniente, que a nosso juízo pode macular o projeto de lei de inconstitucionalidade, é importante observar que crianças e adolescentes tem direito à convivência familiar, sendo que o atendimento aos direitos previstos no art. 227 da CF/88 são compartilhados pelo Estado, sociedade e família.

Crianças e adolescentes aprendem brincando; desenvolvem-se a partir das diversas interações que tem no seio da família e na comunidade, especialmente as habilidades socioemocionais e relacionais. Mais uma vez é preciso lembrar que as iniquidades vivenciadas no país fazem da escola o principal espaço de sociabilidade de meninos e meninas. Poucos são os privilegiados que conseguem frequentar clubes, oficinas culturais, zoológicos, parques, praças e até mesmo praias.

Mais uma vez, frente a nossa realidade social, a escola acaba assumindo esse papel de assegurar o direito à convivência comunitária de meninos e meninas, essencial para que adquiram o sentimento de pertencimento a uma determinada realidade espacial, preparando-os para exercerem a cidadania, enquanto indivíduos daquela comunidade (e cidade).

Como anota a doutrina⁷:

A escola é um importante espaço para o desenvolvimento de um programa de educação para a saúde entre crianças e adolescentes. Distingue-se das demais instituições por ser aquela que oferece a possibilidade de educar por meio da construção de conhecimentos resultantes do confronto dos diferentes saberes: aqueles contidos nos conhecimentos científicos veiculados pelas diferentes disciplinas; aqueles trazidos pelos alunos e seus familiares e que expressam crenças e valores culturais próprios; os divulgados pelos meios de comunicação, muitas vezes fragmentados e desconexos, mas que devem ser levados em conta por exercerem forte influência sociocultural; e aqueles trazidos pelos professores, constituídos ao longo de sua experiência resultante de vivências pessoais e profissionais, envolvendo crenças e se expressando em atitudes e comportamentos.

Esse encontro de saberes gera o que se convencionou chamar “cultura escolar”, que assume expressão própria e particular em cada estabelecimento, embora apresente características comuns a tudo aquilo que é típico do mundo escolar.

⁷ Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Saúde na escola / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília : Ministério da Saúde, 2009. 96 p. : il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde) (Cadernos de Atenção Básica ; n. 24), p. 15. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos_atencao_basica_24.pdf

Essa dinâmica cultural da escola é extremamente vigorosa, tornando-a um espaço de referências muito importante para crianças e adolescentes, que cada vez mais desenvolvem em seu âmbito experiências significativas de socialização e vivência comunitária. A escola é considerada por alguns como o espaço de transição entre o mundo da casa e o mundo mais amplo. Portanto, a cultura escolar configura e é instituinte de práticas socioculturais (inclusive comportamentos) mais amplos que ultrapassam as fronteiras da escola em si mesma. É dentro desse enfoque que se entende e se justifica um programa de saúde na escola, inserido e integrado no cotidiano e na cultura escolar, irradiando-se dessa forma para além dos limites da escola.

Agregue-se que a Convenção dos Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto no 99.710 de 1990, conforme seu artigo 29, garante que a educação seja orientada para desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo seu potencial, imbuindo-lhe o dever de respeitar os direitos e liberdades fundamentais de toda a sociedade, de modo que prepare a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos.

Também deve ser referido que a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, no seu artigo 24, visa assegurar e promover condições de igualdade no acesso a direitos e liberdades por pessoas com deficiência, objetivando sua inclusão social e alcance de cidadania plena, fazendo-se necessário assegurar o acesso, a frequência e a convivência na escola. Os estabelecimentos de ensino não podem ser entendidos apenas como espaço de transmissão de conteúdos, mas sim como um local em que se aprende a viver entre pares e em comunidade, e exercer a cidadania, dado que crianças e adolescentes têm a oportunidade de conviver com o outro, conhecendo e valorizando a diversidade em um espaço seguro para a experimentação social.

Assim, em se permitindo a adoção do ensino domiciliar, estar-se-á optando por um ensino sem qualidade, que deve ser discutida no bojo da gestão democrática e participativa do processo pedagógico, em um **sistema verdadeiramente inclusivo**, direito de todos estudantes, com ou sem deficiência.

Em suma, privar crianças e adolescentes desse espaço de socialização, em nossa visão, é privá-los do direito à convivência comunitária, essencial para que adquiram e participem de experiências significativas e importantes de socialização, úteis para a vida adulta. Não por outro

motivo, o Fórum Nacional da Justiça Protetiva (FONAJUP), que congrega juízas e juízes brasileiros da Infância e Juventude, editou o enunciado número 18, segundo o qual:

O ensino domiciliar (homeschooling) viola o direito à convivência comunitária e o princípio do melhor interesse da criança, uma vez que impede sua socialização e controle de evasão escolar pelo Conselho Tutelar, como determinado no artigo 12, VII, da Lei 9394/96. Cabe aos entes federativos oferecer escola pública, gratuita, integral, próxima à residência, da creche ao ensino superior, com valorização dos professores, visando ao pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, preparando para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

3 - CONCLUSÃO

São essas as singelas considerações que gostaríamos de apresentar ao parlamento federal, sugerindo a não aprovação de qualquer iniciativa que autorize o ensino domiciliar no Brasil, porque contrária aos interesses de crianças e adolescentes, e nos colocando à disposição para quaisquer outros esclarecimentos, bem como para participação em eventuais debates.

RODRIGO AZAMBUJA MARTINS

Defensor Público

Coordenador da Comissão de Promoção e Defesa da Criança e do Adolescente

ANA CAROLINA GOLVIN SCHAWN

Defensora Pública

Vice-Coordenadora da Comissão de Promoção e Defesa da Criança e do Adolescente