



NOTA TÉCNICA Nº 06/2022-CNPNG

Ementa: Nota Técnica do CNPNG sobre o tema “Ensino domiciliar (Homeschooling)”.

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPNG vem apresentar Nota Técnica que trata sobre o tema “ensino domiciliar (homeschooling)”.

1. Introdução.

Em 2018 o Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH, pela Comissão Permanente de Educação (COPEPUC), pela Comissão Permanente da Infância e Juventude (COPEIJ), pela Comissão Permanente de Direitos Humanos em sentido estrito (COPEDH) e pela Comissão Permanente da Violência Doméstica contra a mulher (COPEVID), emitiu o Enunciado Conjunto n.º 01/2018¹, firmando compreensão de que o ensino domiciliar (*homeschooling*), ministrado pela família, não é meio adequado para o cumprimento do dever de educação assegurado na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Além disso, reafirmou a vontade constitucional de o Ministério Público pautar sua atuação no fortalecimento e qualificação do ensino escolar, inclusive na perspectiva do respeito aos direitos humanos, à igualdade de gênero, à diversidade étnico racial, à tolerância recíproca e aos demais temas transversais abordados na escola, como alicerce do Estado Democrático de Direito.

Sob esse mesmo arrimo técnico-jurídico, no dia 02 de setembro de 2021, diante de novas iniciativas legislativas estaduais e municipais que autorizam e

¹https://www.cnpng.org.br/images/arquivos/documento_restrito_arquivos/Deliberaes-GNDH_-_Aprovadas_CNPNG_2018.pdf



regulamentam o *homeschooling*, à revelia da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e também em razão do então PL 3262/2019, novamente o Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH, pela Comissão Permanente de Educação-COPEDUC e pela Comissão Permanente da Infância e da Juventude – COPEIJ, veio a público² não só para chamar a atenção da necessidade de união de esforços por todos – família, sociedade e Estado – no enfrentamento das mazelas advindas da pandemia para a educação (instalação dos equipamentos e garantia de capacitação e número adequado de profissionais da educação para o retorno seguro das atividades escolares presenciais, busca ativa etc.), mas também para reforçar que são inconstitucionais as leis municipais e estaduais que autorizam a educação domiciliar, bem como que eventual aprovação, pelo Congresso Nacional, do então PL 3.262/2019 inviabilizaria a fiscalização estatal dessa modalidade de ensino e causaria potencial violação de direitos de milhares de crianças e adolescentes em todo o país.

Novamente, agora por meio do PL 3.179/12, já aprovado na Câmara dos Deputados, quer-se regulamentar o *homeschooling* no país. Desta vez, diante de todo o aprendizado acumulado ao longo do período de pandemia da COVID-19, mostra-se ainda mais preocupante e inoportuna a proposta legislativa.

2. Análise Técnica.

A importância do fator escola no processo de ensino/aprendizagem, no enfrentamento do fracasso escolar nas suas diversas facetas (distorção idade/série, abandono e evasão escolar), e nos efeitos indiretos na proteção de crianças e adolescentes (enfrentamento da violência doméstica, abusos sexuais, maus-tratos, abandono, controle das metas da política nutricional, dificuldade de acesso à internet e de equipamentos tecnológicos), foi demonstrado, empiricamente, pelo momento pandêmico, quando, em razão do isolamento social, as atividades escolares passaram a ser ofertadas exclusivamente de forma remota. Começemos por este enfoque.

² <https://www.cnpge.org.br/notas-publicas/10191-nota-publica-copeduc-gndh-ensino-domiciliar.html>



Em matéria publicada pela Agência Senado³ — sob o título “Pandemia acentua déficit educacional e exige ações do poder público” — foram apontados dados alarmantes a respeito dos impactos negativos do afastamento de crianças e adolescentes do ambiente escolar. Destacamos algumas dessas constatações de realidade:

“De acordo com levantamento do Insper, o grau de engajamento entre estudantes do ensino médio das redes estaduais no ensino remoto foi de 36% em 2020”

“Entre alunos que estão no 3º. ano do ensino médio, a perda de aprendizagem acumulada já é estimada em 74% tanto em português quanto em matemática”

“Os impactos da troca do ambiente escolar pelo virtual se demonstram ainda maiores para os alunos dos anos iniciais, especialmente os da rede pública. Segundo levantamento feito pela Secretaria Estadual da Educação de São Paulo (Seduc-SP), estudantes do 5º. ano do ensino fundamental apresentaram os piores índices de queda na aprendizagem, na comparação com resultados do SAEB de 2019 – houve uma queda de 46 pontos em matemática e 29 em português.”

Na referida reportagem, aponta-se ainda o aumento da evasão escolar, a dificuldade dos alunos se organizarem no ensino não realizado no ambiente escolar e o crescimento preocupante no que se refere a agravos na saúde mental de crianças e adolescentes.

O Conselho Nacional da Juventude, em pesquisa com mais de 68 mil jovens⁴, identificou, dentre outras coisas, que: a) 6 a cada 10 jovens relatam ansiedade e uso exagerado de redes sociais; 5 a cada 10 sentem exaustão ou cansaço constante; e, b) 4 em cada 10 têm insônia ou tiveram distúrbios de peso.

³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/pandemia-acentua-deficit-educacional-e-exige-acoes-do-poder-publico#:~:text=Neste%20contexto%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,o%20ensino%20remoto%2C%2014%25>
⁴ https://atlasdajuventudes.com.br/wp-content/uploads/2021/08/JuventudesEPandemia2_Relatorio_Nacional_20210702.pdf



Entre os adolescentes de 15 a 17 anos, apenas 4% manifestaram o desejo de seguirem em ensino remoto depois da pandemia, sendo certo que a maioria expressou anseio por retomar atividades integralmente presenciais ou majoritariamente presenciais.

Os jovens apontaram ainda como prioridades para a educação o acompanhamento psicossocial da comunidade escolar, políticas que priorizem a redução da desigualdade educacional e atividades de recuperação de conteúdo curricular.

Note-se que o período forçado de isolamento social e de aulas remotas contou com o aparato dos sistemas de ensino e atuação esmerada de profissionais de educação. Seguiram funcionando, inclusive, os mecanismos de supervisão de ensino e avaliação. Nada, porém, foi capaz de evitar a tragédia educacional ora retratada, sendo certo que o distanciamento de crianças e adolescentes do ambiente escolar e do convívio com seus pares e professores revelaram-se absolutamente insuperáveis, apesar dos esforços realizados. A tentativa de regulamentação do ensino domiciliar, portanto, diante das recentes constatações, vai na contramão de todo o saber acumulado, desviando o debate e os investimentos necessários do que de fato importa ao Direito Educacional tal como previsto na Constituição. O *homeschooling*, diga-se, ainda que não se confunda com o ensino remoto – coletivo, partilhado e publicizado em certa medida e submetido a razoável fiscalização dos órgãos responsáveis por assegurar sua qualidade - assemelha-se à experiência justamente naquilo que revelou de pior; isolamento, solidão, falta de convivência, de estabelecimento de laços, de construção ética e de aprender com o outro.

Em razão do extenso período de fechamento das escolas, o Brasil, país entre os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, foi aquele que apresentou pior desempenho no Programa Internacional de Avaliação de Alunos. O estudo elaborado pela OECD/UIS/UNESCO/UNICEF/WB⁵ aponta relação direta entre fechamento das escolas e o desempenho no processo de ensino/aprendizagem.

O fator escola pode ser analisado em várias dimensões da realidade escolar, tais como relações sociais entre alunos, equipamentos de ensino, número de crianças por turma, professor, recursos utilizados, dentre outros, sempre com atenção às peculiaridades de cada etapa de ensino. Nesse sentido, uma escola que disponibiliza bons equipamentos

⁵ Elaborado por OECD (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>.



didáticos (quadras, piscinas, laboratórios de ciência, música, informática, salas multifuncionais para a educação inclusiva etc.) tem, em regra, melhor eficiência no atingimento dos objetivos da educação⁶.

Lembre-mos que a escola, em sua origem histórica, estabeleceu “um tempo e espaço que estava, em certo sentido, separado do tempo e espaço tanto da sociedade (em grego: *polis*) quanto da família (em grego: *oikos*). Era também um tempo igualitário e, portanto, a invenção da escola pode ser descrita como a democratização do tempo livre”⁷. Espaço democrático, público, comum, que merece ser valorizado, como aliás determina a Constituição Federal.

A importância do fator escola, do seu subfator equipamentos escolares/didáticos mínimos, acaba de ser reconhecida no cenário normativo nacional através da recente Lei 14.333/2022, que insere na Lei de Diretrizes e Bases da Educação o inciso IX ao artigo seu 4º. É, segundo a legislação, necessária a observância de “*padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados.*”

Preocupa esse cenário legislativo que, ao tempo que reconhece a indispensabilidade do fator escola em sua camada de insumos e equipamentos de ensino, mostra-se, ao mesmo tempo, apto à aprovação de normas frontalmente opostas. O MEC⁸, também na esteira da nova legislação (Lei 14.333/2022), enumera os equipamentos mínimos necessários ao processo de ensino aprendizagem com disposição expressa sobre sua imprescindibilidade no processo ensino aprendizagem.

Na educação infantil a inadequação do *homeschooling* é ainda mais patente, pois o processo de ensino/aprendizagem se apoia na formação social e pessoal e

⁶ SOARES, José Francisco {Cord}. **Escola eficaz**: um estudo de caso em três escolas da rede pública de ensino do estado de Minas Gerais. Relatório de pesquisa Belo Horizonte, UFMG, 2002.

⁷ MASSCHELEIN, Jean; SIMONS, Maarten. Em defesa da escola: uma questão pública. 2ª. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018, p.26.

⁸ Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação, Equipamentos e materiais didáticos, pág. 97 (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=614-equipamentos-e-materiais-didaticos&Itemid=30192 – acesso em 22/05/2022)



conhecimento de mundo, cujos aspectos de socialização e construção afetivas são indissociáveis da construção do ambiente escolar.

Ainda quanto ao fator escola, outro subfator merece destaque. A **universalidade de acesso** e, conseqüentemente, as diferentes visões de mundo em interação social mediada por profissionais da educação em ambiente escolar são determinantes para o ensino, eis que as vivências, contribuições culturais e saberes de cada grupo de alunos (negros, índios, de um bairro x ou y, faixas etárias diversas, mulheres, homens etc.) criam e moldam a qualidade do processo ensino/aprendizagem⁹.

No emblemático relatório Delors, sobre a educação para o século XXI, sublinha-se que “a educação não pode contentar-se em reunir pessoas, fazendo-as aderir a valores comuns forjados no passado. Deve também responder à questão: viver juntos, com que finalidade, para fazer o quê?”¹⁰. E prossegue:

Trata-se, sim, de fazer da escola um modelo de prática democrática que leve as crianças a compreender, a partir de problemas concretos, quais são os seus direitos e deveres e como o exercício de sua liberdade é limitado pelo exercício dos direitos e da liberdade dos outros.¹¹

Do mesmo modo, sob a perspectiva de análise deste recorte do fator escola, é certo que o *homeschooling*, conforme pretensa regulamentação do PL 3179/12 ora telado, afronta diretamente alguns dos objetivos e princípios fundamentais da educação, conforme sedimentado constitucionalmente, como o pluralismo de ideias (CF, art. 206, inciso III) e formação do cidadão (e não apenas do técnico e/ou profissional) (CF, art. 205).

Algumas inconstitucionalidades ainda mais chapadas são verificáveis no PL 3179/12. Ainda em análise preliminar do texto em tramitação, sem pretender esgotar o exame dos inúmeros problemas nele insertos, evidencia-se, por exemplo, a flagrante

⁹ Citamos para tanto, o magistério do Reitor da Universidade de Harvard no caso Blakke: “(...) a **qualidade da experiência educacional de todos os alunos da Universidade de Harvard depende, em parte, dessa diversidade de antecedentes e expectativas que os estudantes trazem consigo (...)**” (Regents of University of California v. Blakke, 438 US 365 (1978), apêndice da opinião do Juiz Powell, pp. 323 – Citado no Livro Justiça, o que é fazer a coisa certa, do Professor de Harvard, Michael J. Sandel, pág. 214)

¹⁰ DELORS, Jaques (Coord.). *Educação, um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional Sobre Educação para o Século XXI*. 7 ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2012, p.50.

¹¹ Idem, p.50



inconstitucionalidade da possibilidade do *homeschooling* na educação infantil. Nesta etapa educacional, o texto constitucional é expresso em afirmar que a educação infantil será ofertada “(...) **em creche e pré-escola**, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.” (CF, art. 208, inciso IV). O texto constitucional não abre espaço para dúvidas.

Diga-se, neste ponto, que há que se valorizar, também no processo legislativo, o inafastável caráter multidisciplinar do Direito à Educação, bem como os conhecimentos próprios do campo educacional.

Nesse sentido, em razão dos saberes construídos por estudiosos da educação infantil, explicita o Conselho Nacional de Educação que a educação infantil se dá em creches e pré-escolas, “as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos”.¹²

Do mesmo modo, sabemos bem que é inerente ao direito à educação e à matrícula e frequência escolar a garantia de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (CF, art. 208).

A escola, aliás, espaço público, coletivo, com a presença de crianças, adolescentes e profissionais da educação, é reconhecidamente lugar de proteção à infância e à juventude em diversos aspectos.

Também neste ponto, o período pandêmico nos mostrou empiricamente, apenas para citar alguns poucos exemplos, prejuízos no que diz respeito à segurança alimentar e à prevenção e repressão às situações de violência em âmbito doméstico.

A escola é, como já exposto no texto constitucional, importante equipamento de segurança alimentar e nutricional em grande parte de nosso país e para a maioria daqueles que estão nas redes públicas de ensino. A alimentação escolar é um dos principais instrumentos para o resguardo dos objetivos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado pela Lei nº11.346/2006. A constatação, insofismável, fez com que, em 7 de abril de 2020, fosse publicada a Lei nº 13.987, que altera a Lei nº 11.947/09, marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas

¹² Ministério da Educação. Conselho Nacional de educação. Câmara de educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009.



em razão de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

A experiência de fornecimento de alimentação pelo poder público sem a escola foi desastrosa. A falta de oferecimento da porcentagem mínima de alimentos frescos, a ausência de estratégia de armazenamento e distribuição foram alguns dos diversos fatores. A Câmara dos Deputados fez publicar pesquisa que aponta que quase 1/3 do alunado brasileiro não recebeu merenda alguma durante a pandemia¹³.

Não foi diferente o drama das situações de violência não noticiadas às instâncias competentes, uma vez afastadas as crianças do olhar de seus amigos e educadores em ambiente escolar. Para quem milita na área da infância e juventude, é sabido que crianças e adolescentes abusadas dentro de casa sejam silenciadas e afastadas de serviços públicos básicos, como saúde etc. Não é por outra razão que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente atribui ao professor a obrigação de noticiar às autoridades competentes os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos. O *homeschooling* passa ao largo da compreensão das características associadas à violência sexual e da sua escala e números na realidade brasileira.

Eis, portanto, outra característica insubstituível da vivência: a sua eficiência na proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência, exploração e abuso sexual. O enfrentamento dessas moléstias sociais se dá com o combate à cifra oculta, ou seja, o desvendamento das situações de violência que, na sua grande maioria, acontecem dentro de casa. A escola é importante órgão de primeiro contato apto a acolher e proteger essas vítimas.

Um exemplo prático da importância do fator escola e dessa sistemática de inclusão de órgãos de primeiro contato na proteção de vítimas de abuso sexual é o Projeto Abuso Sexual: Notificar é Preciso, do Ministério Público do Estado de Alagoas, que foi reconhecido nacionalmente, no Prêmio CNMP 2019¹⁴, na categoria combate à

¹³ <https://www.camara.leg.br/noticias/820583-pesquisa-aponta-que-30-dos-alunos-da-rede-publica-nao-receberam-merenda-escolar-durante-a-pandemia/>

¹⁴ https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/21-08-v04_CartilhaA4-CNMP-ProjetosPremiados_final_web.pdf



criminalidade, pelos resultados conseguidos com a estratégia de comunicação entre escolas (órgãos de primeiro contato) e órgãos de proteção de crianças e adolescentes.

Ainda em apreciação não exaustiva das normas dispostas no PL 3179/12, ressaltamos também que as normas destinadas à fiscalização, essenciais a qualquer pretensa regulamentação de modelo de ensino fora da escola, são não só abstratas a transparecer a inconstitucionalidade diante do princípio da proteção deficiente, mas incoerentes na escolha dos órgãos legitimados (Conselho Tutelar) e dissociadas da realidade financeira/orçamentária dos entes federados.

O Conselho Tutelar é órgão cuja função primeira é a análise e constatação de situação de risco (ECA, art. 98) experimentada por crianças e adolescentes para aplicação de medidas protetivas de sua atribuição (ECA, arts. 101, 129 e 136) ou representação ao Ministério Público para aplicação de medidas protetivas judiciais. A aplicação da medida diz respeito exclusivamente à requisição para que órgãos da rede protetiva atuem, pelo que o Conselho Tutelar não conta com psicólogos, assistentes sociais, pedagogos etc. em sua estrutura. Ao fraquear o encargo de fiscalização aos Conselhos Tutelares, “*nos termos da legislação relativa aos direitos da criança e do adolescente*”, o PL demonstra desconhecer a estrutura e as funções do referido órgão e os próprios requisitos de conhecimento técnico e escolaridade exigidos para o exercício da função de Conselheiro Tutelar.

A realidade atual de financiamento das políticas de proteção de crianças e adolescentes, através do princípio da municipalização que baliza o Estatuto da Criança e do Adolescente, escancara um grave problema de ineficiência dos objetivos protetivos. É comum, em grande parte dos municípios brasileiros, a inexistência de casas lares ou até mesmo o completo descumprimento dos deveres de implantação do sistema de cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto. Querer crer que a fiscalização efetiva do correto funcionamento da educação domiciliar acontecerá com a disposição de novo encargo aos entes federados é desconhecer a realidade em nosso país.

Aliás, a União tem demonstrado dificuldades inclusive em fiscalizar as unidades privadas de ensino superior que integram seu sistema, que dirá destinar recursos financeiros, humanos e materiais para a fiscalização de unidades domésticas espalhadas pelo vasto território nacional.



Com efeito, milhares de cidadãos, depois de anos de frequência em unidades de ensino superior não tiveram seus diplomas reconhecidos, eis que as entidades não eram autorizadas e/ou fiscalizadas pela União.

Preocupa-nos, pois, desastre similar anunciado na educação básica, com normas de fiscalização genéricas, com a escolha de órgãos cuja natureza e organização institucional divergem das obrigações constitucionais de zelo pela qualidade do ensino e, bem assim, sem o suporte orçamentário ou previsão minuciosa de modificação estruturante dos órgãos federativos aos quais se pretende fraquear esse encargo. A norma açodadamente aprovada na Câmara dos Deputados claramente peca pela proteção deficiente de um dos principais direitos fundamentais reconhecidos na ordem constitucional brasileira.

A COPEDUC tem reafirmado em seus postulados o imperioso respeito ao verdadeiro princípio constitucional de planejamento educacional, positivado no artigo 214 da Lei Maior. A educação é política de Estado, fundamental e estruturante das condições para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com redução de desigualdades e promoção do bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação passa necessariamente por mais laços, por mais convivência na diversidade e pelo respeito às prioridades democraticamente estabelecidas nos Planos Decenais de Educação.

A tramitação do citado projeto de lei, neste momento, viola inclusive diretrizes do Plano Nacional de Educação em vigor. O artigo 2º, II, por exemplo, dispõe ser diretriz do planejamento nacional a universalização do atendimento escolar.

O Congresso Nacional, por força do artigo 5º, II, da mesma Lei Estruturante, é garantidor e responsável pelo monitoramento da execução e cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, sendo, no mínimo, disfuncional que antecipe e acelere a tramitação de proposta legislativa absolutamente divorciada e contrária ao que decorre do artigo 214 da CF e da Lei nº13.005/2014. O Ministério Público Brasileiro confia que o Senado cuidará que o tramitar deste PL seja feito com a prudência que o tema merece e por certo não o fará em regime de urgência.

Note-se que não há no planejamento decenal em vigor qualquer meta ou estratégia que aponte para o ensino domiciliar como modalidade que possa de algum modo



contribuir para o aprimoramento da educação brasileira. Ao contrário, há um conjunto de normas que determinam a ampliação de financiamento da educação escolar, de melhora nas estruturas e ambientes escolares, na valorização de profissionais da educação e, inclusive, no aumento da permanência de crianças e adolescentes em escolas de tempo integral.

3. Conclusão.

Destarte, e pelas razões expostas, este Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG reconhece que a presente nota — que não se pretende neste momento como esgotada avaliação técnico-jurídica do texto em tramitação — busca apenas explicitar a profunda preocupação do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais com a inversão de prioridades relacionadas à educação nacional, com a absoluta necessidade de respeito constitucional ao mandamento de cumprimento dos planos decenais de educação e com os excepcionais desafios impostos pela pandemia da COVID-19, essa a demandar concentração de esforços para o combate à evasão escolar, recuperação de aprendizagem, acolhimento e cuidados com aspectos emocionais e de saúde mental de crianças, adolescentes e jovens, justamente agravado por imposição de isolamento que a educação domiciliar, lamentavelmente, pretende mimetizar.

Brasília, 21 de junho de 2022.

NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI

Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais do Ministério Público dos
Estados e da União – CNPG

LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE

Presidente do Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH