

**ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O  
HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019**

*Home education as a fundamental right to education: homeschooling in the light of bill  
nº 2401/2019*

Andréia Lins Ribas<sup>1</sup>

Lucas Barros Baptista de Toledo Ribeiro<sup>2</sup>

Maria Eduarda Dinardi Mardegan<sup>3</sup>

**Resumo:** A regulamentação do homeschooling no Brasil é tema que vem ganhando relevo, notadamente, diante das controvérsias que relacionam a modalidade pedagógica com eventuais dificuldades no processo de aprendizagem e socialização do público infanto-juvenil. A despeito do que se argumente, o ensino domiciliar encontra suporte constitucional, supra e infralegal no ordenamento jurídico do país e depois de diversas iniciativas de propostas para regulamentá-lo, há grandes chances de que o Projeto de Lei n.º 2.401/2019 influencie sobremaneira no relatório final a ser apresentado pela relatora do projeto. O estudo objetiva analisar a regulamentação do ensino domiciliar no Brasil sob a ótica da Avaliação de Impacto Legislativo (AIL). Buscar-se-á verificar, portanto, se o Projeto de Lei n.º 2.401/2019 é uma intervenção adequada ou inadequada do Estado na sociedade e, ainda, se essa interferência está fundamentada numa demanda ou num problema concreto dos cidadãos.

**Palavras-chave:** *Homeschooling*. Educação Domiciliar. Avaliação de Impacto Legislativo. Projeto de Lei n.º 2.401/2019.

**Abstract:** The regulation of homeschooling in Brazil is an issue that is gaining prominence, especially in view of the controversies that relate the pedagogical modality with possible difficulties in the learning process and socialization of children and teenagers. Despite what is argued, homeschooling has constitutional, supra and infra-legal support in the country's legal system, and after several initiatives of proposals to regulate it, there is a good chance that Bill 2.401/2019 will greatly influence the final report to be presented by the project's rapporteur. The study aims to analyze the regulation of homeschooling in Brazil from the perspective of Legislative Impact Assessment (LIA). It will be sought to verify, therefore, whether Bill 2.401/2019 is an adequate or inadequate intervention of the State in society and, furthermore, whether this interference is based on a demand or a concrete problem of the citizens.

**Keywords:** Homeschooling. Mandatory Schooling. Legislative Impact Assessment. Bill 2.401/2019.

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP: rp\_andreiaribas@hotmail.com;

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP: lucas\_bbtr@hotmail.com;

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP: duda\_dm12@hotmail.com.

## 1. INTRODUÇÃO

Os primeiros anos de vida são fundamentais para o desenvolvimento das crianças. A infância é o alicerce para tudo o que será estabelecido posteriormente, como por exemplo o caráter, a personalidade e as virtudes. Por isso, pais ou responsáveis legais zelam por uma educação que traga benefícios e incentivos à construção de conhecimentos e valores de seus filhos, optando por instituições de ensino regular e, até mesmo, pela educação domiciliar, usualmente conhecida como *homeschooling*.

Sobre isso, é válido ressaltar a diferença de *homeschooling* e *unschooling*. A despeito de possuírem grafias similares, seus significados são diametralmente diversos. O *unschooling* é pautado, em síntese, pela descrença nas avaliações e conteúdos pedagógicos pré-definidos por apoiar, em primeira análise, que a criança, agente diretivo principal de seu aprendizado, é quem detém o controle e a forma de como aprenderá.

Já o *homeschooling*, conforme livre tradução da palavra, refere-se à educação domiciliar ou educação em casa. As crianças são ensinadas em seus lares sob a tutela de seus pais ou responsáveis legais que, pautados pelos currículos escolares adotados na rede regular de ensino, ministram as aulas com o auxílio de materiais didáticos específicos para o ensino doméstico e, em certos casos, de professores particulares.

Nesse contexto, a educação domiciliar preconiza a individualização do ensino, que é voltado às necessidades específicas das crianças de modo que estabelece um estudo personalizado e, desse modo, facilitador à absorção do conteúdo, pois na medida em que os educandos recebem atenção em suas dificuldades específicas, conseguem maximizar o processo de aprendizagem, avançando, assim, no conhecimento e produzindo bons resultados.

Em que pese a educação domiciliar brasileira não seja objeto consolidado no âmbito jurídico-legislativo, já é uma realidade bem estruturada em várias famílias, além de ser um fenômeno crescente no país. Pesquisas realizadas entre 2011 a 2018 pela Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED)<sup>4</sup> demonstram o crescimento deste modelo educacional. Em 2011, aproximadamente 359 famílias praticavam a educação domiciliar, já em 2018 o número subiu para um total de mais de 7.500 famílias. Assim, uma crescente taxa de 55% ao ano.

---

<sup>4</sup> DADOS sobre educação domiciliar no brasil. ANED, 2021. Disponível em: <<https://www.aned.org.br/index.php?id=38>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

Outra pesquisa, desta vez realizada pelo Instituto DataSenado<sup>5</sup> em dezembro de 2020, também confirma o crescimento dos números relativos ao tema. Em 2019, apenas 20% das pessoas eram a favor do *homeschooling*, já em 2020, a taxa subiu para 36%, totalizando um aumento de 80%.

No entanto, embora seja um fato social com crescente número de adeptos e apoiadores, a discussão sobre a legalidade do ensino domiciliar ainda é uma questão controversa, o que fez, e ainda faz, com que muitas famílias fossem denunciadas e processadas por abandono intelectual, crime tipificado no artigo 246 do Código Penal.

Diante desse cenário de insegurança jurídica e outros pontos desafiadores que rondam o *homeschooling*, foi proposto pelo Poder Executivo o Projeto de Lei n.º 2.401/2019, objeto de análise do presente estudo. Da exposição de motivos da proposta legislativa, é possível verificar, inicialmente, que o PL n.º 2.401/2019 tem como objetivos principais a regulamentação do exercício da educação domiciliar, respeitando-se os termos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 888.815/RS, e garantia da segurança jurídica às famílias que têm os seus filhos nessa condição.

Neste contexto, é válido mencionar, a título exemplificativo, que em abril do recorrente ano, uma estudante foi barrada pelo Poder Judiciário de se matricular na Universidade de São Paulo (USP) por ter concluído a educação básica por meio do *homeschooling*<sup>6</sup>. Diante disso, sem adentrar, por ora, ao mérito da proposta, infere-se que o Projeto de Lei destacou também a iminente necessidade de se garantir a isonomia de direitos entre os educandos de ensino regular e ensino domiciliar a fim de evitar discriminações.

Vale destacar, ainda, que o projeto de lei propõe, enquanto objetivo secundário, o estabelecimento de condições para conhecer a realidade da prática da educação domiciliar no Brasil, isto é: (i) quantas famílias, de fato, praticam-na; (ii) qual o perfil dessas famílias; e, por exemplo, (iii) em que municípios estão localizadas. Trata-se, em verdade, de um objetivo estratégico, considerando que se permeia no país a ausência de dados sobre os praticantes da educação domiciliar. Nesse sentido, é evidente que, a partir da

---

<sup>5</sup> AUMENTA o número de pessoas que apoiam o ensino domiciliar, aponta pesquisa do DataSenado, 2021. 1 vídeo (5 min e 37 seg.). Publicado pelo canal TV Senado. Disponível em: <<https://youtu.be/QoOAS9V3IRQ>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

<sup>6</sup> ESTUDANTE de homeschooling é proibida pela justiça de se matricular na USP. **Gazeta do Povo**, 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/breves/estudante-homeschooling-proibida-justica-matricular-usp/>>. Acesso em: 02 de mai. de 2021.

consolidação desta questão no âmbito jurídico-legislativo, sobrevirão as taxas relativas aos números, perfis e localidades dos adeptos, sendo este levantamento fundamental para a criação e implementação de políticas públicas voltadas a este segmento da população.

No campo jurídico-normativo, um pouco diferente dos ramos científicos, as pesquisas e estudos apenas conseguem respostas válidas e coesas quando vistas dentro de um contexto social já instaurado. Entretanto, os juristas não possuem laboratórios onde todas as condições sejam favoráveis para a constatação de uma teoria. Nesse sentido, como no Brasil há escassas pesquisas e índices para responder preocupações legítimas e relevantes sobre o tema, a solução é buscar essas respostas em países onde esses estudos já foram realizados. É o caso de estudos empíricos realizados nos Estados Unidos e Canadá, países que adotam o ensino domiciliar há décadas, que, a princípio, subsidiarão o presente artigo na análise do tema.

Sobre isso, considerando a importância de um exercício deliberativo que seja rico e bem orientado para produzir legislação de qualidade, certificando a sociedade de que foi a melhor decisão para operar positivamente sobre a realidade, será realizada a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) *ex ante* do Projeto de Lei n.º 2.401/2019, que dispõe sobre o exercício do direito à educação domiciliar.

Nesse contexto, é preciso considerar que as avaliações de impactos legislativos podem transcorrer em dois momentos, quais sejam, durante o processo legislativo ou quando a lei já está em vigência. Enquanto aquele, denominado de avaliação *ex ante*, tem por objetivo anteceder, tanto quanto possível, as eventuais decorrências da iminente aplicação da lei na realidade social, este, usualmente titulado como *ex post*, procura explorar, de forma razoavelmente precisa, os reais efeitos concretos do ato legislativo.

A Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) consiste, então, na análise minuciosa dos impactos decorrentes de um projeto de lei ou de uma nova proposição legal, atentando-se para sua efetividade, eficácia e eficiência. O intuito é averiguar os motivos pelos quais a intervenção legislativa se torna indispensável, bem como verificar a coerência do planejamento da iniciativa, o arcabouço jurídico que permeia o tema e os eventuais impactos sociais e econômicos advindos da proposta abarcando, nesse último tópico: (i) a análise qualitativa, (ii) a análise quantitativa, (iii) os efeitos inesperados, (iv) os impactos distributivos e, por fim, (v) os custos administrativos. Tudo isso será sopesado para que, ao fim, seja possível concluir se a proposta de lei em tela se encontra em devida harmonia não apenas no ordenamento jurídico brasileiro, mas de forma a contribuir com o aumento do bem-estar social.

## 2. HISTÓRICO JURÍDICO-NORMATIVO DO ENSINO DOMICILIAR NO BRASIL

Antes da estruturação dos sistemas público e privado de educação, tutores e professores particulares constituíam a forma tradicional de educar crianças e adolescentes em diversas culturas. Nesse sentido, a educação domiciliar não é um fenômeno recente, já que era o principal método pedagógico utilizado em todo o mundo. Após o surgimento, o desenvolvimento e a ampliação dos sistemas públicos e particulares de ensino, a escolarização passou a ser a regra, na medida em que pais e responsáveis, por múltiplas razões, elegeram as atribuições de ensino à profissionais capacitados e organizados em ambientes escolares.

No entanto, o principal parâmetro a ser considerado hoje, no Brasil, é a situação jurídico-legal da educação domiciliar. Como dito, a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), integrante da Legística Material, deve necessariamente investigar se a norma se encontra em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, consubstanciando a identificação de eventuais casos de inviabilidade constitucional ou, por outro lado, reconhecendo a inexistência de vícios jurídicos, o que fundamentaria a perfeita implementação dos dispositivos da proposta legislativa.

Nesse contexto, é preciso estabelecer, desde já, duas premissas: i) a escolarização formal, em instituição oficial, não é o único padrão pedagógico autorizado pela Constituição de 1988; e, portanto, ii) o ensino domiciliar é uma modalidade pedagógica legítima, porém não obrigatória. Esses axiomas são corroborados por disposições constitucionais, supra e infralegais e, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo do Recurso Extraordinário n.º 888.815/RS. Contudo, para legitimar adequadamente aquelas premissas e harmonizar o *homeschooling* com o ordenamento jurídico brasileiro, é necessário, *a priori*, identificar os objetivos e propósitos educacionais envolvendo crianças e adolescentes em idade escolar.

A educação é um tema particularmente sensível e multifacetado, uma vez que comporta observações e é objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento (filosofia, sociologia, psicologia, etc.). Sem a pretensão de esgotar o assunto, é possível descrever três finalidades básicas da educação escolar envolvendo o público infanto-juvenil: (i) o desenvolvimento normal e pleno da criança e do adolescente; (ii) a consideração das

**ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O  
HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019**

concepções e interesses dos pais na criação de seus filhos; e (iii) a formação de bons cidadãos. Essas finalidades podem ser fundamentalmente extraídas de alguns diplomas e tratados internacionais de direitos humanos que, sabidamente, possuem *status* supralegais no ordenamento jurídico brasileiro<sup>7</sup>.

Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), da qual o Brasil é signatário, possui uma eficácia moral proeminente e é um significativo vetor interpretativo que acomoda e influencia todo o ordenamento constitucional vigente em nosso país. Nesse sentido, sobre o assunto, o documento assim dispõe:

Artigo 26

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.<sup>8</sup>

Já o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, internalizado por meio do Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992, diz, de uma maneira eloquente, o seguinte:

Artigo 10: Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que:

1. Deve-se conceder à família, que é o elemento natural e fundamental da sociedade, as mais amplas proteção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto ele for responsável pela criação e educação dos filhos. O matrimônio deve ser contraído com o livre consentimento dos futuros cônjuges.<sup>9</sup>

Nesse mesmo viés, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela Resolução n.º 2.200-A da Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966, e internalizado por meio do Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992, delinea que:

---

<sup>7</sup> Em 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-1/São Paulo, firmou o entendimento que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 466.343-1/São Paulo**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>8</sup> ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>9</sup> BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

Artigo 18, item 4: Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais - de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções.<sup>10</sup>

No que se refere à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, comumente conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, subscrita em 22 de novembro de 1969 e internalizada por meio do Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992, descreve-se que:

Artigo 12: Liberdade de Consciência e de Religião

4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções.<sup>11</sup>

Acompanhando todos os tratados acima descritos, sobretudo no que concerne aos direitos e deveres dos pais ou responsáveis à instrução e orientação dada às crianças e aos adolescentes, a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada na Resolução n.º 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, internalizado por meio do Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990, assim assegura:

Artigo 5

Os Estados Partes respeitarão as responsabilidades, os direitos e os deveres dos pais ou, onde for o caso, dos membros da família ampliada ou da comunidade, conforme determinem os costumes locais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis, de proporcionar à criança instrução e orientação adequadas e acordes com a evolução de sua capacidade no exercício dos direitos reconhecidos na presente convenção.

Artigo 18

1. Os Estados Partes devem envidar seus melhores esforços para assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Os pais ou, quando for o caso, os tutores legais serão os responsáveis primordiais pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação básica será a garantia do melhor interesse da criança.

2. Para garantir e promover os direitos enunciados na presente Convenção, os Estados Partes devem prestar assistência adequada aos pais e aos tutores legais no desempenho de suas funções na educação da criança e devem assegurar a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado da criança.

3. Os Estados Partes devem adotar todas as medidas apropriadas para garantir aos filhos de pais que trabalham acesso aos serviços e às instalações de atendimento a que têm direito.

Artigo 28

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

- a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
- b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.



## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;

c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;

d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;

e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente convenção.

3. Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento.

### Artigo 29

1. Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de:

a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial;

b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;

c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua;

d) preparar 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, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena;

e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente.

2. Nada do disposto no presente artigo ou no Artigo 28 será interpretado de modo a restringir a liberdade dos indivíduos ou das entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que a educação ministrada em tais instituições esteja acorde com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado.<sup>12</sup>

Os diplomas e tratados internacionais em exame reconhecem, indiscutivelmente, a importância da educação como elemento primordial para o desenvolvimento da personalidade, das aptidões, da capacidade física e mental, da identidade pessoal e dos valores cívicos do público infante-juvenil. O dever de educar, por conseguinte, de acordo com as disposições supralegais, é designado não apenas ao Estado, mas, principalmente, à família, dando-a ampla liberdade na escolha do modelo pedagógico.

Nesse contexto, esses valores e propósitos foram integralmente acolhidos pela Constituição Federal de 1988. Sobre isso, na ordem constitucional brasileira, a educação

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.



é reconhecida como direito fundamental social e “direito de todos e dever do Estado e da família”, que “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”<sup>13</sup>.

Em harmonia com esses valores, a Constituição Federal define que o ensino será ministrado com base em diversos princípios, entre os quais se sobressaem, nos termos do artigo 206, o acesso universal e gratuito à educação de qualidade, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas.

Nomeadamente em relação à educação infanto-juvenil, a Constituição Federal institui, ainda, o “dever da família, da sociedade e do Estado” em garantir à criança, ao adolescente e ao jovem, “com absoluta prioridade”, o direito à educação. Determina, além disso, o dever dos pais de educar, criar e assistir os filhos. Sobre isso, os artigos 227 e 229 dispõem que:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.<sup>14</sup>

Sob esse contexto, vale mencionar que a Carta de 1988 foi um marco na medida em que provocou uma substancial mudança no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes. A visão da “criança-objeto” e da “criança menor” é substituída pela visão da criança como sujeito de direitos. Diante disso, a Constituição de 1988 positivou várias conquistas sociais, especialmente as relativas à proteção da dignidade da pessoa humana, inovando em relação aos direitos humanos fundamentais, individuais e sociais de crianças

<sup>13</sup> Conforme verifica-se no artigo 6º e no artigo 205, da Constituição Federal: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>14</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

e adolescentes. Em verdade, o artigo 227 representa o princípio da prioridade absoluta, tendo como destinatários da norma, em primeiro lugar, a família, em segundo lugar, a sociedade, e, em terceiro, o Estado.

Diante de todo arcabouço jurídico-legal apresentado, pergunta-se: o *homeschooling* está adequado aos valores e finalidades do direito à educação e encontra-se em harmonia com a Constituição Federal de 1988? Esse questionamento perdurou-se por anos no Brasil e, muito embora não fosse possível realizar nenhuma leitura dos artigos supramencionados no sentido de ser vedada a opção dos pais pelo ensino domiciliar, a resposta somente foi obtida em 2019, após o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário n.º 888.815/RS.

Há quem diga que o Brasil estaria importando um instituto jurídico e que, por consequência, o *homeschooling* seria um fenômeno novo no país. É fácil constatar, por outro lado, que o ensino domiciliar é um fato social que esteve presente, pelo menos nos últimos vinte e sete anos, nos debates do Congresso Nacional.

Nesse sentido, a primeira iniciativa foi o Projeto de Lei n.º 4657/1994 de autoria do então deputado João Teixeira (PL-MT) que, logo em seu primeiro artigo, autorizava “a prática do ensino domiciliar de 1º grau”<sup>15</sup>. O referido Projeto tramitou aproximadamente por oito meses até ser arquivado ao fim daquela legislatura. Somente sete anos depois, em 2001, o então deputado Ricardo Izar (PTB-SP) protocolou o Projeto de Lei n.º 6001/2001 que versava “sobre o ensino em casa”<sup>16</sup>. No ano seguinte, foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 6484/2002, do então deputado Osório Adriano (PFL-DF), que conceituava a educação domiciliar como “aquela ministrada no lar por membros da própria família ou tutores sob a orientação e supervisão das escolas”<sup>17</sup>. O PL n.º 6484/2002 foi apensado ao PL n.º 6001/2001 e, ao fim daquela legislatura, ambos foram arquivados.

---

<sup>15</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 4657/1994**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=223311>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>16</sup> Interessante, nesse sentido, o artigo 4º do Projeto de Lei n.º que assim determinava: “Art. 4º A responsabilidade pela oferta de educação básica em casa é dos pais, que em nenhuma hipótese poderão transferir a tarefa a outra pessoa.” CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 6001/2001**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42603>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>17</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 6484/2002**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=48113>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

Em 2008, o deputado Henrique Afonso (PT-AC) apresentou o Projeto de Lei n.º 3518/2008 que, em 2011, foi rejeitado na Câmara dos Deputados<sup>18</sup>. Já no ano seguinte, foi apresentada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 444/2009 que procurou acrescentar um novo parágrafo ao artigo 208 da Constituição Federal, porém, em 2015, também foi arquivada<sup>19</sup>.

Após três anos, o deputado Lincoln Portela (PL-MG) propôs uma nova iniciativa, o Projeto de Lei n.º 3179/2012<sup>20</sup>. À mencionada iniciativa legislativa foram apensados todos os projetos que provieram relacionados ao tema do *homeschooling*<sup>21</sup>. É o caso do Projeto de Lei n.º 2401/2019, objeto do presente estudo, proposto pelo Poder Executivo, especificamente, pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damara Alves, e pelo então Ministro da Educação, Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub.

<sup>18</sup> De autoria dos deputados Henrique Afonso e Miguel Martin, o Projeto de Lei n.º 3518/2008 foi apresentado em 05/06/2008 e rejeitado em 22/11/2011. Vale dizer que o Projeto de Lei pretendia acrescentar parágrafo único ao artigo 81 da Lei n.º 9.394/1996 dispondo, nesse sentido, sobre o ensino domiciliar. Vale transcrever a redação do Projeto: “Parágrafo Único: É admitida e reconhecida a modalidade de educação domiciliar, no nível básico, desde que ministrada no lar por membros da própria família ou guardiães legais e obedecidas as disposições desta Lei. É dever do Estado facilitar, não obstruir, essa modalidade educacional. I - Os pais ou responsáveis por crianças ou adolescentes em regime de educação domiciliar deverão usar os serviços de uma escola institucional como base anual para avaliação do progresso educacional, conforme regulamentação dos sistemas de ensino. II - A avaliação dar-se-á em conformidade com as diretrizes nacionais estabelecidas nesta Lei e currículos nacionais normatizados pelo Conselho Nacional de Educação. III - Os pais serão responsáveis perante a escola pelo rendimento das avaliações do estudante em regime de educação domiciliar. Se as notas dos teste básicos de leitura, escrita e matemática da criança ou o adolescente forem abaixo do mínimo do rendimento escolar nacional, no final do ano a licença para a educação em casa será mudada para licença temporária, dando-se aos pais ou guardiães mais um ano escolar de recuperação a fim de que o estudante possa tirar notas conforme ou acima do mínimo de rendimento escolar nacional. Caso contrário, a licença para educar em casa será cancelada no final do ano escolar de recuperação e a criança deverá frequentar uma escola institucional no ano escolar seguinte.” CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 3518/2008**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=398589>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>19</sup> De autoria do deputado Wilson Picler, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 444/2009 procurava acrescentar um novo parágrafo ao artigo 208 da Constituição Federal com os seguintes termos: “§ 4º: O Poder Público regulamentará a educação domiciliar, assegurado o direito à aprendizagem das crianças e jovens na faixa etária da escolaridade obrigatória por meio de avaliações periódicas sob responsabilidade da autoridade educacional. (NR)”. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 444/2009**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463248>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>20</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 3179/2012**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=534328>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>21</sup> De maneira exemplificada, podemos citar, ainda, outros Projetos de Lei que foram apensados ao PL n.º 3179/2012, são eles: O Projeto de Lei n.º 3261/2015, de autoria do deputado Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), o Projeto de Lei n.º 10185/2018, do deputado Alan Rick (DEM-AC), o Projeto de Lei n.º 5852/2019, do deputado Pastor Eurico (Patriotas-PE), o Projeto de Lei n.º 3262/2019 da deputada Chris Tonietto (PSL-RJ) e o Projeto de Lei n.º 6188/2019, do deputado Geninho Zuliani (DEM-SP).

## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

Vale ressaltar que, nesse interim, em junho de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu repercussão geral do Recurso Extraordinário n.º 888.815. No caso concreto, a recorrente “V.D.”, representada por “M.P.D”, impetrou mandado de segurança contra ato da Secretária Municipal de Educação de Canela/RS que indeferiu a solicitação de educação da impetrante pelo Sistema de Ensino Domiciliar. O voto do Ministro Luiz Roberto Barroso, relator do caso, reconheceu a repercussão geral nesses termos:

“Por fim, o debate apresenta repercussão geral, especialmente do ponto de vista social, jurídico e econômico: (i) social, em razão da própria natureza do direito pleiteado, tanto que previsto no art. 6º, caput, c/c art. 205, da Constituição, como direito de todos e meio essencial ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho; (ii) jurídico, porque relacionado à interpretação e alcance das normas constitucionais que preveem a liberdade de ensino e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (art. 206, I e II, da CRFB/1988), bem como à definição dos limites da relação entre Estado e família na promoção do direito fundamental à educação; e (iii) econômico, tendo em conta que, segundo os estudos acima citados, o reconhecimento do homeschooling poderia reduzir os gastos públicos com a educação.”<sup>22</sup>

Contudo, somente em 2018, no julgamento de mérito do Recurso Extraordinário n.º 888.815, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, acompanhando a tese do ministro Alexandre de Moraes, que a Constituição Federal não veda de forma absoluta o ensino domiciliar e que a sua criação depende de lei federal, editada pelo Congresso Nacional. Isso quer dizer, em primeira análise, que a prática, a despeito de não constar na Constituição Federal, não é proibida, sobretudo considerando que naquela oportunidade, não houve a declaração direta de inconstitucionalidade do ensino domiciliar.

A Corte balizou, ainda, determinadas obrigações que o legislador deveria observar no momento da edição legislativa sobre o exercício do direito à educação domiciliar no âmbito da educação básica, dentre elas: (i) o respeito ao dever solidário Família/Estado; (ii) o cumprimento do núcleo básico de matérias acadêmicas; (iii) a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; e (iv) a garantia da socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária. Nesse sentido, vale transcrever a ementa do julgamento:

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

---

<sup>22</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n.º 888.815**. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal pleno, julgado em 12/09/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>>. Acesso: 06 de abr. de 2021.

NACIONAL, PARA REGULAMENTAR O ENSINO DOMICILIAR. RECURSO DESPROVIDO. 1. A educação é um direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: de um lado, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida (CIDADANIA); de outro, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA). No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar. 2. É dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a educação. A Constituição Federal consagrou o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes com a dupla finalidade de defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes e sua formação em cidadania, para que o Brasil possa vencer o grande desafio de uma educação melhor para as novas gerações, imprescindível para os países que se querem ver desenvolvidos. 3. A Constituição Federal não veda de forma absoluta o ensino domiciliar, mas proíbe qualquer de suas espécies que não respeite o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes. São inconstitucionais, portanto, as espécies de unchooling radical (desescolarização radical), unchooling moderado (desescolarização moderada) e homeschooling puro, em qualquer de suas variações. 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”. (RE 888815, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-055. DIVULG 20-03-2019. PUBLIC 21-03-2019).<sup>23</sup>

Como demonstrado, o ensino domiciliar esteve presente, pelo menos nos últimos vinte e sete anos, nas pautas e debates do Congresso Nacional. Inclusive, embora a Câmara dos Deputados tenha designado, em março de 2021, nova relatora do Projeto de Lei n.º 3179/2012 que tramita em conjunto com outras sete propostas sobre o mesmo assunto, até o fechamento deste artigo não há relatório final sobre o tema.

Mesmo após o julgamento de mérito do Recurso Extraordinário n.º 888.815 pelo Supremo Tribunal Federal, em 12 de setembro de 2018, e, ainda, após a publicação do acórdão em 21 de março de 2019, o ensino domiciliar é alvo de inúmeras críticas e

<sup>23</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n.º 888.815**. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal pleno, julgado em 12/09/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>>. Acesso: 06 de abr. de 2021.

## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

questionamentos, sobretudo no que se refere ao seu aspecto jurídico-legal. O argumento desfavorável ao *homeschooling* tem como base, em regra, o artigo 208, parágrafo 3º, da Constituição Federal que incumbe “ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.”<sup>24</sup>

Nestes termos, existiria a determinação direcionada aos pais de matricularem seus filhos nas escolas e, por conseguinte, a obrigação do poder público de fiscalizar a frequência dos estudantes. Esse mesmo argumento estaria escorado em diplomas infraconstitucionais que determinam “a matrícula das crianças na educação básica a partir dos quatro anos de idade”<sup>25</sup>, nos termos do artigo 6ª da Lei n.º 9.394/1996 e, ainda, na obrigação de pais ou responsáveis de “matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”, como dita o artigo 55 da Lei n.º 8.069/1990.

Todavia, considerando a conjugação de previsões constitucionais e infralegais já citadas e, ainda, a partir de uma interpretação teleológica, no campo da hermenêutica jurídica, é necessário reforçar que não há vedação implícita, e muito menos expressa, para a criação e a regulamentação do ensino domiciliar no Brasil.

A um, porque o mencionado parágrafo 3º do artigo 208 da Constituição Federal não proíbe a educação domiciliar. Em verdade, considerando que o parágrafo 3º está inserido em artigo específico que trata do dever do Estado com a educação, é possível extrair que a escolarização, enquanto um dos métodos de ensino disponíveis, deve contar com o dever dos pais optantes por essa modalidade na fiscalização da frequência de seus filhos e, ainda, com o dever do poder público na realização do recenseamento desses alunos.

A dois, porque a Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) esclarece, logo no parágrafo 1º do artigo 1º, que o diploma legislativo “disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”<sup>26</sup>, o que leva ao entendimento de que o referido preceito não regulamentou outras modalidades de ensino, como é o caso da educação domiciliar. Portanto, a obrigação de matrícula, também estipulada pela Lei n.º 8.069/1990 (Estatuto

---

<sup>24</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>25</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 02 de mai. de 2021.

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 02 de mai. de 2021.



da Criança e do Adolescente), está diametralmente ligada a preferência pela educação escolar (hegemonicamente escolhida pelos pais), entretanto, não se pode extrair desse preceito uma proibição a outro método de ensino formal.

Diante disso, considerando as previsões constitucionais, supra e infralegais atinentes ao tema, levando-se em conta, ainda, o julgamento de mérito do Recurso Extraordinário n.º 888.815/RS pelo Supremo Tribunal Federal, sopesando-se, nesse sentido, que não há vedação implícita e nem expressa na Constituição Federal para a criação do ensino domiciliar e, por fim, que o ensino domiciliar comporta e harmoniza as finalidades diversas da educação expressas na Carta Magna, a constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 2401/2019 não poderá, *a priori*, ser questionada.

### 3. IMPACTO ECONÔMICO-SOCIAL

Como dito anteriormente, a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), enquanto ferramenta apresentada pela Legística, tem por objetivo examinar pormenorizadamente os impactos decorrentes de um projeto de lei ou de uma nova proposição legal, atentando-se para sua efetividade, eficácia e eficiência. Sobre isso, vale destacar os conceitos trazidos por Raquel Lima Scalcon:

No plano legislativo, uma lei pode ser considerada eficaz sempre que os efeitos de sua aplicação representarem uma suficiente promoção dos fins concretos objetivados pelo legislador (FLÜCKGER, 2009b, p. 186; KARPEN, 2003, p. 34-35; MADER, 2001, p. 5). Tal termo costuma ser usado junto com efetividade e eficiência. A efetividade da lei é definida, nos limites deste estudo, como o grau de congruência entre o comando normativo e o comportamento dos seus destinatários (FLÜCKGER, 2009b, p. 186; KARPEN, 2003, p. 34-35; MADER, 2001, p. 5). (...). Por fim, o critério da eficiência trata da relação entre os custos e os benefícios do ato legislativo (KARPEN, 2003, p. 35; MADER, 2001, p. 5). Com ele, examina-se a proporção entre os recursos investidos em uma lei ou política pública e os correlatos resultados concretos obtidos. Por recursos ou custos, devem-se compreender não apenas os valores econômicos empregados, mas também elementos imateriais, como inconvenientes emocionais ou psicológicos eventualmente causados aos destinatários (MADER, 2001, p. 5). Quanto aos benefícios, não apenas aqueles pretendidos pelo legislador devem ser considerados, mas também os que, conquanto não previstos, sejam positivos e importantes (MADER, 2001, p. 5).<sup>27</sup>

Essas conceituações são corroboradas por Fernando Boarato Meneguim:

A avaliação legislativa, integrante da Legística Material, deve ser empreendida para analisar os impactos decorrentes da aplicação de uma legislação. Entende-se, assim, que a avaliação legislativa deve examinar se a legislação será: efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve

<sup>27</sup> SCALCON, Raquel Lima. **Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p113](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113)>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.



## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis. (...). Além de se analisar a efetividade, a eficácia e a eficiência, a avaliação de impacto deve considerar outros efeitos produzidos pela legislação, inclusive consequências inesperadas pelo legislador.<sup>28</sup>

Nesse sentido, para que análise da efetividade, eficácia e eficiência da proposição legal ocorra de modo qualificado, a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) apresenta, de forma metódica e sistemática, um roteiro (*checklist*) a ser seguido pelos estudiosos do tema, tomando por referência o documento publicado pela Comissão Europeia, denominado *Impact Assessment Guidelines*<sup>29</sup>, com adaptações para o sistema legislativo brasileiro.

De forma a rememorar as etapas essenciais desse roteiro, vale destacar que o primeiro passo é ter nitidamente definido qual o problema que se está querendo enfrentar com determinada proposição. Praticada essa análise inicial, parte-se para a segunda etapa do roteiro, na qual é necessário balizar os objetivos da proposta legislativa e identificar se tais finalidades estão em harmonia com o problema a ser solucionado. Ciente, então, do problema e dos objetivos, sucede-se à fase de oferecer as alternativas para atingir as finalidades anteriormente delimitadas. Tendo o rol de opções, deve-se averiguar o arcabouço jurídico que compreende o tema, a legislação congruente, assim como os limites legais para a nova proposição.

As etapas anteriormente descritas já foram examinadas no presente estudo. Passa-se oportunamente, então, para a análise do impacto econômico e social do Projeto de Lei n.º 2401/2019. À vista disso, vale destacar que essa etapa será subdividida em cinco grandes eixos: (i) análise qualitativa, (ii) análise quantitativa, (iii) os efeitos inesperados e possíveis soluções, (iv) os impactos distributivos e, por fim, (v) os custos administrativos.

### 3.1 Análise Qualitativa

Inicialmente, destaca-se que a análise qualitativa é de suma importância na composição da Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), tendo em vista que concede subsídios concretos e qualificados à proposta do Projeto de Lei n. 2401/2019. O principal

---

<sup>28</sup> MENEGUIN, Fernando Boarato. **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182499>>. Acesso em: 05 de abr. de 2021.

<sup>29</sup> COMISSÃO EUROPEIA. European Commission. **Impact Assessment Guidelines**. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)>. Acesso em: 15 de abr. de 2021.

objetivo é o exame minucioso de pontos da ação proposta que acarretarão benefícios, bem como a ponderação de questões que poderão ocasionar pontos negativos não intencionais. Para isso, serão mencionados alguns aspectos do projeto de lei em tela e destacados os resultados colhidos em pesquisas feitas no Brasil e em outros países.

É válido destacar que nenhum modelo educacional é perfeito a ponto de não necessitar de reformulações ou ajustes. Assim como acontece na educação escolar, o *homeschooling* também é permeado de vantagens e críticas, as quais serão expostas no presente artigo de modo a sopesar todos os argumentos sobre o assunto para que se chegue a resultados na análise qualitativa e, por consequência, à uma fiel interpretação sobre o tema.

De acordo com a pesquisa realizada pelo DataSenado em dezembro de 2020, os responsáveis optam pelo *homeschooling* por alguns motivos: (i) 77% deseja evitar o *bullying*, (ii) 63% tem a intenção de aumentar a presença da família em casa e (iii) 53% quer atender as necessidades individuais do filho. Também foram citadas questões de saúde, exposição à violência, influência ideológica da escola e exposição às drogas. Nota-se, portanto, que essa parcela considera a educação domiciliar como sendo vantajosa. Já as críticas ao *homeschooling* são realizadas, principalmente, sob os seguintes argumentos: (i) 69% acredita que acarretará prejuízo na qualidade de ensino, assim como (ii) 68% sustenta o prejuízo na formação da criança e (iii) 66% a falta de suporte pedagógico.<sup>30</sup>

A socialização também é um questionamento recorrente quando se trata da educação domiciliar. Há quem acredite que as crianças e adolescentes são prejudicados em seu desenvolvimento social e comunitário na medida em que não pertencem a uma instituição de ensino regular. Em que pese sejam preocupações relevantes e legítimas, os países que adotam ao *homeschooling* há décadas apontam o contrário.

As pesquisas realizadas predominantemente nos Estados Unidos assinalam que as crianças e adolescentes *homeschoolers* não possuem apenas o desempenho acadêmico elevado, como também a socialização bem desenvolvida. Nesse contexto, vale destacar os estudos realizados por Brian D. Ray:

The home-educated typically score 15 to 30 percentile points above public-school students on standardized academic achievement tests. (The public school average is the 50th percentile; scores range from 1 to 99.) 78% of peer-reviewed studies on academic achievement show homeschool students perform statistically significantly better than those in institutional schools. Homeschool students score above average on achievement tests regardless of

<sup>30</sup> AUMENTA o número de pessoas que apoiam o ensino domiciliar, aponta pesquisa do DataSenado, 2021. 1 vídeo (5 min. e 37 seg.). Publicado pelo canal TV Senado. Disponível em: <<https://youtu.be/QoOAS9V3lRQ>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

their parents' level of formal education or their family's household income. Homeschool students are increasingly being actively recruited by colleges. Research facts on homeschooling show that the home-educated are doing well, typically above average, on measures of social, emotional, and psychological development. Research measures include peer interaction, self-concept, leadership skills, family cohesion, participation in community service, and self-esteem. 87% of peer-reviewed studies on social, emotional, and psychological development show homeschool students perform statistically significantly better than those in conventional schools. Homeschool students are regularly engaged in social and educational activities outside their homes and with people other than their nuclear-family members. They are commonly involved in activities such as field trips, scouting, 4-H, political drives, church ministry, sports teams, and community volunteer work. Adults who were home educated are more politically tolerant than the public schooled in the limited research done so far.<sup>31</sup>

Em outras palavras, por possuírem uma agenda personalizada e mais flexível, os estudantes domiciliares realizam a distribuição de seu tempo livre com outras atividades extracurriculares, como por exemplo, clubes sociais, esportivos, literários, igreja, parques, escola de música, trabalhos, voluntários, etc. Assim sendo, nota-se que a escola não é único meio de as crianças se desenvolverem socialmente e conviverem com a diversidade, pois essas atividades extracurriculares mencionadas suprem a suposta necessidade de socialização proporcionada pela escola.

Ainda, a título de informação o Ministro Luis Roberto Barroso, em seu voto proferido nos autos do Recurso Extraordinário n.º 888.815/RS, faz menção a outras pesquisas que indicam os altos índices de socialização dos estudantes domésticos:

Nos Estados Unidos, diversos estudos realizados ao longo dos últimos anos comprovam que os *homeschoolers* tornam-se adultos socialmente integrados, cidadãos responsáveis e membros ativos da comunidade. A título

---

<sup>31</sup> Em tradução livre: " Os alunos em ensino domiciliar têm normalmente 15 a 30 pontos percentuais acima dos alunos das escolas públicas em testes de desempenho acadêmico padronizados. (A média da escola pública é o percentil 50; a pontuação varia de 1 a 99). 78% dos estudos sobre resultados acadêmicos revistos por pares mostram que os alunos da escola em casa têm um desempenho estatisticamente significativamente melhor do que os das escolas institucionais. Os estudantes do ensino doméstico pontuam acima da média nos testes de aproveitamento, independentemente do nível de educação formal dos seus pais ou do rendimento familiar da sua família. Os estudantes do ensino doméstico estão cada vez mais aptos a serem recrutados pelas faculdades. Fatos de investigação sobre o ensino em casa mostram que os alunos do ensino em casa estão a obter bons resultados, tipicamente acima da média, em medidas de desenvolvimento social, emocional e psicológico. As medidas de investigação incluem interação entre pares, autoconhecimento, capacidades de liderança, coesão familiar, participação no serviço comunitário, e autoestima. 87% dos estudos revistos por pares sobre desenvolvimento social, emocional e psicológico mostram que os alunos da escola em casa têm um desempenho estatisticamente significativamente melhor do que os das escolas convencionais (Ray, 2017). Os estudantes do ensino domiciliar estão regularmente envolvidos em atividades sociais e educacionais fora das suas casas e com outras pessoas que não os seus membros da família nuclear. Estão normalmente envolvidos em atividades tais como viagens de campo, escotismo, impulsos políticos, ministério da igreja, equipes desportivas, e trabalho voluntário comunitário. Os adultos que foram educados em casa são mais tolerantes politicamente do que o público escolarizado na pesquisa limitada feita até agora." RAY, Brian D. **Research Facts on Homeschooling, Homeschool Fast Facts**. National Home Education Research Institute, 2021. Disponível em: <<https://www.nheri.org/research-facts-on-homeschooling/>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

exemplificativo, pesquisa realizada com 7.000 adultos educados em casa atestaram o seu envolvimento cívico e social em níveis até mesmo superiores aos seus pares da mesma idade. Entre adultos de 25 e 39 anos de idade, 47% costumam escrever e consultar as autoridades públicas e os órgãos de imprensa para resolver problemas das suas comunidades, enquanto a média nacional, na mesma faixa etária, era de 33%. 95% votam em eleições, enquanto a média nacional é de apenas 40%. 88% são membros de alguma organização da sociedade civil, sendo a média nacional de 50%. 71% dos pesquisados são atuantes em algum serviço comunitário voluntário (e.g.: técnico de um time esportivo, trabalho voluntário em escolas, igrejas ou associações de bairro), enquanto a média nacional é de 37%. Diversas outras pesquisas apontam na mesma direção: as crianças educadas em casa possuem espírito de liderança nos *campi* universitários, são mais tolerantes quando expostas a argumentos contrários, costumam ser mais maduras do que seus pares e ter a mesma capacidade de se adaptar a novas situações, como, por exemplo, o ingresso em um ambiente diverso de uma universidade.<sup>32</sup>

Nesse mesmo sentido, estudos nacionais demonstram “índice de 100% de aprovação dos *homeschoolers* na Prova Brasil e avaliações do Enceja para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio”. Em que pese as críticas e a não regulamentação do *homeschooling* no Brasil, a Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED) apontou, em 2019, que mais de sessenta países permitem a prática do ensino domiciliar em todos os continentes, independentemente do regime político em vigor. Inclusive, na América do Sul, quatro países já reconhecem e regulamentam o ensino domiciliar em seu território.<sup>33</sup>

### 3.2 Análise Quantitativa

Além da análise qualitativa anteriormente apresentada, deve-se realizar uma avaliação quantitativa das medidas a serem adotadas pela proposição legal. Sobre isso, destaca-se que a análise quantitativa deve ser relacionada, nomeadamente, aos custos e benefícios monetários. Nesse sentido, o *Impact Assessment Guidelines* assim delimita:

the impacts are estimated using quantitative techniques, (...) through statistical inference on the basis of similar impacts and occurrences elsewhere (e.g. impact assessment work in Member States and other countries) (...). Essentially, the aim is to understand the extent of the impacts of the policy options and to estimate the costs and benefits in monetary form when this is feasible.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n.º 888.815**. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal pleno, julgado em 12/09/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>>. Acesso: 06 de abr. de 2021.

<sup>33</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DOMICILIAR. **Educação Domiciliar no Brasil**. Disponível em: <<https://www.aned.org.br/index.php/conheca-educacao-domiciliar/ed-no-brasil>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

<sup>34</sup> Em tradução livre: “os impactos são estimados usando-se técnicas de estimativa quantitativa (...), através de inferência estatística com base em impactos e ocorrências semelhantes em outros locais (por exemplo, trabalhos de avaliação de impacto nos Estados-Membros e em outros países) (...). Essencialmente, o

## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

Nessa circunstância, quanto à eficiência econômica do *homeschooling*, um importante indicador deve ser a comparação do custo anual por aluno estimado da educação básica escolarizada<sup>35</sup> e do discente que se encontra em ensino domiciliar. Sobre isso, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, associação privada que reúne comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos e organizações não-governamentais, por meio da ferramenta “SimCAQ” e usando o indicador “Custo-Aluno Qualidade inicial (CAQi)”<sup>36</sup>, estimou em 2018, que para garantir os padrões mínimos necessários delineados na estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>37</sup>, o custo anual por discente para o ano de 2019 seria, em média, de R\$ 7.011,00 (sete mil e onze reais).<sup>38</sup>

De outra banda, por meio da Portaria Interministerial MEC/ME n.º 1, de 31 de março de 2021, que instituiu os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), estabeleceu-se o montante de R\$ 3.768,22 (três mil setecentos e sessenta e

---

objetivo é compreender a extensão dos impactos das opções políticas e estimar os custos e benefícios monetários, quando tal for viável.” COMISSÃO EUROPEIA. European Commission. **Impact Assessment Guidelines**. Disponível em:

<[http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)>. Acesso em: 15 de abr. de 2021.

<sup>35</sup> Nos termos do artigo 21 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes Básicas), a educação escolar básica é formada pela “educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.” BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 02 de mai. de 2021.

<sup>36</sup> De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi é “um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que estes equipamentos garantam um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), entre outras leis.” CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O que é o CAQi**. Disponível em: <<https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caqi/>>. Acesso em: 17 de abr. de 2021.

<sup>37</sup> Nos termos da Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), a estratégia 20.6 refere-se a: “no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.” BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm)>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

<sup>38</sup> ALVES, Thiago et al. **Financiamento da Escola Pública de Educação Básica: A Proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade**. Campinas, v. 40, e0223702, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302019000100211&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302019000100211&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 de mai. de 2021.

oito reais e vinte e dois centavos) correspondente ao valor anual mínimo por aluno para o ano de 2021.<sup>39</sup>

Quanto aos discentes que se encontram em *homeschooling*, vale destacar que há escassas pesquisas no Brasil sobre o custo anual dispensado pelos pais ou responsáveis legais para a efetivação da educação na modalidade domiciliar. Em verdade, a produção acadêmica sobre essa modalidade de ensino é bem modesta, compondo-se de poucos trabalhos de campo e uma centena de estudos jurídicos e argumentações filosóficas. Essa dificuldade, inclusive, já foi mencionada no presente estudo.

Contudo, vale citar as considerações do sociólogo André Holanda Padilha Vieira ao participar de audiência pública realizada em 2013 na Câmara dos Deputados. Naquela oportunidade, Vieira relatou os dados coletados em sua pesquisa feita em 2012 com sessenta e dois pais *homeschoolers* espalhados por onze Estados e o Distrito Federal:

Os pais que educam em casa no Brasil e que participaram da minha pesquisa gastam 183 reais por mês com educação em casa. É bem menos do que o custo da escola privada no Brasil e um pouco menos hoje do que o custo da educação básica pública brasileira. Em maio, o MEC atualizou o valor do gasto mínimo por aluno na educação básica para 2.222 reais. Por mês, são 185 reais. É mais cara do que a educação em casa praticada pelos pais que participaram da minha pesquisa, hoje. À época, era mais caro educar em casa, pelo menos para os pais que participaram.<sup>40</sup>

Nessa linha de raciocínio, embora o montante mencionado se relacione ao ano de 2012, o valor médio anual de um discente em ensino domiciliar à época correspondia à quantia de R\$ 2.196,00 (dois mil cento e noventa e seis reais). Conforme mencionado pelo autor, o gasto mínimo por aluno na educação básica naquele período era de R\$ 2.222,00.

Outro dado relevante refere-se à pesquisa do *National Home Education Research Institute* realizada por Brian D. Ray. Os dados apresentados pelo autor estão, obviamente, relacionados à realidade social dos Estados Unidos da América que apresenta, de acordo com o Instituto, mais de dois milhões de crianças e adolescentes em ensino domiciliar. Nesse sentido, o autor destaca que:

<sup>39</sup> BRASIL. **Portaria Interministerial MEC/ME n.º 1, de 31 de março de 2021**. Diário Oficial da União. Brasília: 2021. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2021&jornal=603&pagina=2&totalArquivos=3>>. Acesso em: 18 de abr. de 2021.

<sup>40</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Educação Domiciliar: Audiência Pública realizada pela Comissão de Legislação Participativa, em 2013, para debater o tema Educação Domiciliar**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Centro de Documentação e Informação, 2014 (2014a). Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17101>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.



## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

Families engaged in home-based education are not dependent on public, tax-funded resources for their children's education. The finances associated with their homeschooling likely represent over \$27 billion that American taxpayers do not have to spend, annually, since these children are not in public schools. Taxpayers spend an average of \$14,270 per pupil annually in public schools, plus capital expenditures. Today's roughly 4.5 million homeschool students represent a savings of over \$65 billion for taxpayers. Taxpayers spend nothing on most homeschool students, and homeschool families spend an average of \$600 per student annually for their education.<sup>41</sup>

De todo modo, conforme já mencionado, permeia-se no Brasil a ausência de dados sobre os praticantes da educação domiciliar. Inclui-se, ainda, a carência de estatísticas e informações econômicas sobre essa modalidade. Em um primeiro momento, a partir da materialização do *homeschooling* no âmbito jurídico-legislativo, esses dados sobrevirão. Contudo, é possível identificar, *a priori*, uma possibilidade de diminuição com o gasto educacional, sopesando o baixo custo da educação domiciliar. Esse foi, inclusive, um dos argumentos de mérito que o Ministro Luiz Roberto Barros utilizou para o reconhecimento da repercussão geral do Recurso Extraordinário n.º 888.815/RS:

Por fim, o debate apresenta repercussão geral, especialmente do ponto de vista social, jurídico e econômico: (i) social, em razão da própria natureza do direito pleiteado, tanto que previsto no art. 6º, *caput*, c/c art. 205, da Constituição, como direito de todos e meio essencial ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho; (ii) jurídico, porque relacionado à interpretação e alcance das normas constitucionais que preveem a liberdade de ensino e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (art. 206, I e II, da CRFB/1988), bem como à definição dos limites da relação entre Estado e família na promoção do direito fundamental à educação; e (iii) econômico, tendo em conta que, segundo os estudos acima citados, o reconhecimento do *homeschooling* poderia reduzir os gastos públicos com a educação.<sup>42</sup>

### 3.3 Efeitos Inesperados e Possíveis Soluções

O próximo passo, após identificar os aspectos qualitativo e quantitativo, é identificar, de forma razoavelmente precisa, os efeitos das alterações propostas pelo Projeto de Lei n.º 2401/2019. Sobre isso, destaca-se:

---

<sup>41</sup> Em tradução livre: "As famílias que se dedicam à educação em casa não dependem de recursos públicos, financiados por impostos, para a educação de seus filhos. As finanças associadas à educação em casa provavelmente representam mais de US\$ 27 bilhões que os contribuintes americanos não têm que gastar, anualmente, já que essas crianças não estão nas escolas públicas. Os contribuintes gastam em média US\$ 14.270 por aluno anualmente nas escolas públicas, mais despesas de capital. Os cerca de 4,5 milhões de alunos das escolas públicas representam hoje uma economia de mais de 65 bilhões de dólares para os contribuintes." RAY, Brian D. **Research Facts on Homeschooling, Homeschool Fast Facts**. National Home Education Research Institute, 2021. Disponível em: <<https://www.nheri.org/research-facts-on-homeschooling/>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

<sup>42</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n.º 888.815**. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal pleno, julgado em 12/09/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>>. Acesso: 06 de abr. de 2021.



Para tanto, deve-se tentar identificar os impactos econômicos e sociais das mudanças qualitativa e quantitativamente, como esses impactos acontecerão e quem serão os agentes afetados. Algumas das consequências das alterações propostas são intencionais e podem ser inclusive o próprio objetivo da potencial norma, mas há que se frisar que se deve estar atento também a possíveis efeitos inesperados ou externalidades causadas pela mudança.<sup>43</sup>

Nesse diapasão, a possível regulamentação do *homeschooling* poderá ocasionar alguns efeitos inesperados. São eles: (i) o aumento da evasão escolar; (ii) a violação da proteção integral de crianças e adolescentes e; (iii) a violação do direito à convivência comunitária do público infante-juvenil. Por outro lado, o Projeto de Lei ora em análise apresenta possíveis soluções para as eventuais consequências levantadas.

Sobre isso, no que se refere ao aumento da evasão escolar e sem adentrar profundamente ao mérito, é possível vislumbrar que não havendo controle de frequência e avaliações pedagógicas, o ensino domiciliar poderia ser transformado em um instrumento para o avanço da evasão escolar no país. Todavia, o Projeto de Lei n.º 2401/2019 determina que a opção pela educação domiciliar deverá ser formalizada pelos pais ou responsáveis legais, por meio de plataforma virtual do Ministério da Educação. Para isso, os optantes devem inserir um conjunto de documentos comprobatórios (certidões criminais da Justiça Federal, Estadual ou Distrital, comprovante de residência, documento de identificação do estudante, plano pedagógico individual, proposto pelos pais ou pelos responsáveis, dentre outros). Além disso, o artigo 5º da proposição legal diz:

Art. 5º Os pais ou os responsáveis legais que optarem pela educação domiciliar manterão registro periódico das atividades pedagógicas do estudante.  
Parágrafo único. O registro será realizado conforme ato do Ministério da Educação e fará parte da supervisão da educação domiciliar.<sup>44</sup>

Para fins de aprendizagem, o Projeto de Lei estipula, igualmente, que o estudante matriculado em educação domiciliar será submetido a uma avaliação anual, tendo como referência os conteúdos da Base Comum Curricular. No artigo 7º, delibera-se que, na hipótese de o desempenho do estudante na avaliação ser insatisfatório, será oportunizado uma prova de recuperação, sendo que, se o discente for reprovado em dois anos

<sup>43</sup> MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. (Org.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>>. Acesso em: 27 de abr. de 2021.

<sup>44</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 2401/2019**. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198615#:~:text=PL%202401%2F2019%20Inteiro%20teor&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20exerc%C3%ADcio%20do,e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

## ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019

consecutivos ou em três anos não consecutivos, nas avaliações anuais e nas provas de recuperação, os pais ou responsáveis legais perderão o exercício do direito à opção pela educação domiciliar, nos termos do artigo 13:

Art. 13. Os pais ou os responsáveis legais perderão o exercício do direito à opção pela educação domiciliar nas seguintes hipóteses:

I - Quando o estudante for reprovado, em dois anos consecutivos, nas avaliações anuais e nas provas de recuperação;

II - Quando o estudante for reprovado, em três anos não consecutivos, nas avaliações anuais e nas recuperações;

III - Quando o aluno injustificadamente não comparecer à avaliação anual de que trata o art. 6º; ou

IV - Enquanto não for renovado o cadastramento anual na plataforma virtual, nos termos do disposto no art. 4º.<sup>45</sup>

Quanto à violação da proteção integral de crianças e adolescentes, o argumento frequentemente utilizado é no sentido de que a escola seria um instrumento de proteção ao público infanto-juvenil em relação ao próprio ambiente familiar, quando opressor ou violento. Nesse sentido, de acordo com o Balanço Geral de 2019 da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, “o pai e a mãe aparecem em 58% das denúncias como suspeitos das violações, sendo que a mãe figura em 40% das ocorrências como a responsável pelas violações sobre abuso sexual infantil”.<sup>46</sup>

De forma a resguardar o princípio do melhor interesse da criança e cumprindo com o dever do Estado em resguardar esse grupo vulnerável de toda forma de violência, o Projeto de Lei n.º 2401/2019, no artigo 12, vedou expressamente a educação domiciliar nas hipóteses em que “o responsável legal direto estiver cumprindo pena pelos crimes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), no Título VI da Parte Especial do Código Penal, na Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas) ou na Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos)”<sup>47</sup>.

Por fim, no que se refere à violação do direito à convivência comunitária do público infanto-juvenil, o presente estudo já delineou argumentos e dados sobre o assunto.

<sup>45</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 2401/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198615#:~:text=PL%202401%2F2019%20Inteiro%20teor&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20exerc%C3%ADcio%20do,e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>46</sup> OUVIDORIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Balanço Geral de 2019**. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-contenido/disque-100/relatorio-2019\\_disque-100.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-contenido/disque-100/relatorio-2019_disque-100.pdf)>. Acesso em: 09 de mai. de 2021.

<sup>47</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 2401/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198615#:~:text=PL%202401%2F2019%20Inteiro%20teor&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20exerc%C3%ADcio%20do,e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

De modo a não aprofundar no mérito, cumpre-se registrar que a proposição legislativa em análise, em seu artigo 2º, parágrafo 2º, reafirma o dever dos pais ou dos responsáveis legais que optarem pela educação domiciliar em “assegurar a convivência familiar e comunitária, nos termos do disposto no caput do artigo 227 da Constituição e no caput do artigo 4º da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.”<sup>48</sup>

### 3.4 Impactos Distributivos e Custos Administrativos

Os dois próximos itens do *checklist* apresentado pela metodologia de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) referem-se aos impactos distributivos e os custos administrativos. Embora os referidos temas sejam tratados separadamente, para fins didáticos o presente estudo os analisará de modo conjunto.

Considerando a importância e a necessidade de se conhecer quem são os grupos mais beneficiados pela política proposta, é fundamental esclarecer que a aprovação do Projeto de Lei impactaria as famílias que adotam o *homeschooling*. No Brasil, embora ainda não existam estatísticas oficiais, a Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED) estima que cerca de 7.500 famílias adotam esse método pedagógico de educação dos seus filhos e cerca de 15.000 estudantes de 4 a 17 anos estão contemplados por essa opção.<sup>49</sup>

Quanto às despesas administrativas decorrentes do disposto no Projeto de Lei, destaca-se que correrão à conta de dotação orçamentária consignada anualmente ao Ministério da Educação, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual. Nesse contexto, de acordo com o Certificado de Dotação Orçamentária CDO N° 136/SPO/MEC, para o custeio da plataforma virtual de cadastro das famílias optantes da educação domiciliar, o impacto financeiro a ser custeado pelo MEC é na ordem de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais).<sup>50</sup>

<sup>48</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 2401/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198615#:~:text=PL%202401%2F2019%20Inteiro%20teor&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20exerc%C3%ADcio%20do,e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

<sup>49</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DOMICILIAR. **Educação Domiciliar no Brasil**. Disponível em: <<https://www.aned.org.br/index.php/conheca-educacao-domiciliar/ed-no-brasil>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

<sup>50</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Repositório de Arquivos do Ministério da Educação. **Processo SEI n.º 23000.010024/2019-91**. Disponível em: <<http://ramec.mec.gov.br/component/search/?searchword=educa%C3%A7%C3%A3o%20domiciliar&searchphrase=all>>. Acesso em: 22 de mar. de 2021.

#### 4. CONCLUSÃO

Muito embora a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) não produza fundamentos vinculantes ao Poder Legislativo, a prática, além de realizar uma análise técnica imparcial do tema, garante maior clareza e transparência quanto aos fundamentos da tomada de decisão e, sobretudo, o alcance de um ordenamento jurídico pautado na racionalidade e eficiência. Sobre isso, pondera com precisão Fabiana de Menezes Soares:

A baixa qualidade da legislação repercute no PIB, como mostram os estudos europeus. Mas há outras consequências igualmente danosas e graves: o ativismo judicial intenso, a falta de confiança na eficácia das leis (o que responde em parte pela fuga de investimentos do Brasil), a descrença nas instituições, o sentimento de injustiça.<sup>51</sup>

Nesse contexto, a situação de insegurança jurídica, especialmente na perspectiva de pais que têm sido processados por educarem seus filhos em casa, após a conclusão do julgamento do Supremo Tribunal Federal e a publicação do acórdão do Recurso Extraordinário 888.815/RS, aponta para a criação e regulamentação por meio de lei editada pelo Congresso Nacional. Deste modo, verifica-se que o problema a ser resolvido (insegurança jurídica) está diretamente conectado ao objetivo do Projeto de Lei n.º 2401/2019 (regulamentação do exercício do direito à educação domiciliar).

Considerando que a aprovação de uma norma é, de fato, uma intervenção do Estado na sociedade e que toda intervenção deve estar fundamentada numa demanda ou num problema dos cidadãos, verifica-se que com os dados, estatísticas e informações apresentadas, percebe-se que a proposição em análise é uma intervenção adequada. Dito isso, quanto ao arcabouço jurídico, considerando as previsões constitucionais, supra e infralegais atinentes ao tema, levando-se em conta, ainda, o julgamento de mérito do Recurso Extraordinário n.º 888.815/RS pelo Supremo Tribunal Federal, sopesando-se, nesse sentido, que não há vedação implícita e nem expressa na Constituição Federal para a criação do ensino domiciliar e, por fim, que o ensino domiciliar comporta e harmoniza as finalidades diversas da educação expressas na Carta Magna, a constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 2401/2019 não poderá ser questionada.

Por derradeiro, sobre os impactos socioeconômicos que esse projeto geraria caso fosse aprovado, foi apontado alguns efeitos adversos, porém, o Projeto de Lei em análise traz soluções para os eventuais efeitos inesperados. No mais, verificou-se que a

---

<sup>51</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, n.50, p.124-142, jan.-jul., 2007.

proposição legislativa não gera custo extra às famílias optantes pela educação domiciliar, impondo-as somente a obrigatoriedade de efetuar cadastro formal na plataforma virtual do Ministério da Educação que, para a administração pública, traria o impacto financeiro na ordem de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais).

Em síntese, a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) do Projeto de Lei n.º 2401/2019 permite concluir que a identificação do problema está intimamente ligada ao estabelecimento dos objetivos ponderados. A perspectiva é que, caso seja aprovada, a proposição gerará benefícios maiores do que custos, sobretudo porque o ensino domiciliar é uma modalidade pedagógica legítima que comprovadamente visa ao pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, bem como seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo do trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Thiago et al. **Financiamento da Escola Pública de Educação Básica: A Proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade**. Campinas, v. 40, e0223702, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302019000100211&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302019000100211&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 de mai. de 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DOMICILIAR. **Educação Domiciliar no Brasil**. Disponível em: <<https://www.aned.org.br/index.php/conheca-educacao-domiciliar/ed-no-brasil>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

AUMENTA o número de pessoas que apoiam o ensino domiciliar, aponta pesquisa do DataSenado, 2021. 1 vídeo (5 min. e 37 seg.). Publicado pelo canal TV Senado. Disponível em: <<https://youtu.be/QoOAS9V3lRQ>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Educação Domiciliar: Audiência Pública realizada pela Comissão de Legislação Participativa, em 2013, para debater o tema Educação Domiciliar**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Centro de Documentação e Informação, 2014 (2014a). Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17101>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

**ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O  
HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019**

BRASIL. **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 02 de mai. de 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial MEC/ME n.º 1, de 31 de março de 2021.** Diário Oficial da União. Brasília: 2021. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2021&jornal=603&pagina=2&totalArquivos=3>>. Acesso em: 18 de abr. de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 2401/2019.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198615#:~:text=PL%202401%2F2019%20Inteiro%20teor&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20exerc%C3%ADcio%20do,e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 3179/2012.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=534328>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 3518/2008.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=398589>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 4657/1994.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=223311>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 6001/2001.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42603>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 6484/2002.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=48113>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.



CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 444/2009**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463248>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O que é o CAQi**. Disponível em: <<https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caqi/>>. Acesso em: 17 de abr. de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. European Commission. **Impact Assessment Guidelines**. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)>. Acesso em: 15 de abr. de 2021.

DADOS sobre educação domiciliar no brasil. **ANED**, 2021. Disponível em: <<https://www.aned.org.br/index.php?id=38>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

ESTUDANTE de homeschooling é proibida pela justiça de se matricular na USP. **Gazeta do Povo**, 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/breves/estudante-homeschooling-proibida-justica-matricular-usp/>>. Acesso em: 02 de mai. de 2021.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. (Org.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>>. Acesso em: 27 de abr. de 2021.

MENEGUIN, Fernando Boarato. **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182499>>. Acesso em: 05 de abr. de 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Repositório de Arquivos do Ministério da Educação. **Processo SEI n.º 23000.010024/2019-91**. Disponível em: <<http://ramec.mec.gov.br/component/search/?searchword=educa%C3%A7%C3%A3o%20domiciliar&searchphrase=all>>. Acesso em: 22 de mar. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 06 de mar. de 2021.

OUVIDORIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Balanco Geral de 2019**. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100/relatorio-2019\\_disque-100.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100/relatorio-2019_disque-100.pdf)>. Acesso em: 09 de mai. de 2021.

RAY, Brian D. **Research Facts on Homeschooling, Homeschool Fast Facts**. National Home Education Research Institute, 2021. Disponível em: <<https://www.nheri.org/research-facts-on-homeschooling/>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.



**ENSINO DOMICILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: O  
HOMESCHOOLING À LUZ DO PROJETO DE LEI N.º 2401/2019**

SCALCON, Raquel Lima. **Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil.** Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p113](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113)>. Acesso em: 08 de mai. de 2021.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, n.50, p.124-142, jan.-jul., 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n.º 888.815.** Relator: Min. Roberto Barroso. Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal pleno, julgado em 12/09/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>>. Acesso: 06 de abr. de 2021.