

PARECER Nº 358/2014 DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES SOBRE O PROJETO DE LEI 139/2012

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do vereador Antonio Carlos Rodrigues, que “Altera a redação do inciso XII do art. 118, da Lei 14.660, de 26 de dezembro de 2007, e dá outras providências”, de modo a incluir entre as atribuições do Conselho de Escola “as hipóteses de transferência compulsória de alunos”.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa emitiu parecer pela legalidade da propositura; a Comissão de Administração Pública também deu-lhe parecer favorável. Pelo mérito, cumpre à Comissão de Educação, Cultura e Esportes a discussão se tal iniciativa é oportuna frente aos propósitos escolares, educacionais e pedagógicos que devem nortear as políticas públicas em educação na rede municipal de ensino.

A proposta em tela tenta criar uma exceção ao próprio texto da Lei nº 14.660, em que já consta a determinação de que cabe ao Conselho de Escola “traçar normas disciplinares para o funcionamento da escola, dentro dos parâmetros da legislação em vigor” (Art. 118, XII). No entanto, a legislação em vigor não deixa quaisquer margens para que um aluno seja excluído do ambiente escolar, sob quaisquer pretextos, donde se conclui que o instituto da “transferência compulsória” não encontra guarida nos princípios educacionais nela inscritos. Se não, vejamos.

A Constituição da República prevê como primeiro direito social básico a educação:

“Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Grifos nossos.)

A Constituição Federal declara a educação um direito de todos, dever do Estado, da família e da sociedade. E, mais, a educação básica obrigatória ao cidadão, enquanto frequência e conclusão; à família, enquanto dever de encaminhar os menores aos estabelecimentos de ensino; e ao Estado, enquanto dever de ofertá-lo.

Desta maneira, ficou caracterizado o “direito público subjetivo”: público, porque dever da sociedade e do poder público; subjetivo, porque inerente a todos e todas, a cada um em particular, um direito pessoal, intransferível. Portanto, já na Constituição Federal encontramos princípios que expressam uma posição doutrinária, em que o Estado coloca a educação em ponto de destaque, considerando-a de interesse coletivo, social, e também um direito individual, que não pode ser negado a nenhum cidadão, em particular às crianças e adolescentes, especialmente protegidos pela legislação, nestes termos:

“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.” (Grifos nossos.)

Ademais, a Constituição ainda garante aos cidadãos “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Art. 206, I), o que ecoa tanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96, Art. 3º), quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/90, Art. 53 e 54):

“Art. 53 - A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

...

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”

“Art. 54 - É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.”

Assim, é evidente que as crianças e adolescentes não podem ser privados do acesso e permanência na escola, sendo esta um direito que deve ser assegurado com “absoluta prioridade”. Tal condição é assegurada inclusive em situações extremas, como a de adolescentes em privação de liberdade por prática de ato infracional, como prescreve ainda Art. 124, XI, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por outro lado, é necessário considerar os argumentos que advogam que da “transferência compulsória” não decorreria a exclusão do aluno, uma vez que este tenha sua vaga garantida em outra unidade escolar, tal como podemos depreender da Justificativa do Projeto e também do Parecer que lhe deu a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

Em que pese o respeitável entendimento da digna Comissão, consideramos que a transferência de escola deve ser uma demanda da família e do aluno, tendo em vista apenas o bem estar da criança e as necessidades da família, uma medida que deve ser tratada como uma busca por melhores condições para enfrentar uma determinada situação e jamais como um instrumento disciplinar ou de punição, hipóteses que desresponsabilizam a escola pela educação do aluno. Neste sentido, a transferência não pode ser compulsória, mas uma decisão da família e do aluno, sem qualquer tipo de coação ou constrangimento. Tal consideração fundamenta-se no Art. 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente, acerca das Medidas Específicas de Proteção, que transcrevemos integralmente:

“Art. 100 – Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal;

II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto;

V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada;

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida;

VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente;

VIII - proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada;

IX - responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente;

X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta;

XI - obrigatoriedade da informação: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa;

XII - oitiva obrigatória e participação: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do Art. 28 desta Lei." (Grifos nossos.)

Não nos parece que o instituto da "transferência compulsória" entre as normas disciplinares escolares dê estrita observância aos ditames da Lei; pelo contrário, desconsidera as necessidades propriamente pedagógicas – para as quais as normas disciplinares devem ser compreendidas como meio – e, por certo, não visa o fortalecimento de vínculos comunitários quando retira o aluno daquela unidade escolar.

Poder-se-ia ainda admitir a hipótese, conforme se lê na justificativa e no Parecer da CCJPL, de que "transferência compulsória", ao afastar um aluno vise garantir o direito à educação dos outros alunos daquela unidade escolar? A medida proposta pelo vereador Antonio Carlos Rodrigues procura responder a um aspecto de um problema que de fato afeta muito as escolas atualmente, a questão da indisciplina e da violência. O projeto, no entanto, retoma uma prática que foi abandonada já há algum tempo pelas escolas exatamente por ferir o direito a educação de todas as crianças e que nunca foi capaz de responder aos verdadeiros motivos da indisciplina.

A questão disciplinar e a violência na escola devem ser combatidas a partir de uma perspectiva propriamente educacional, compreendendo também que muitas vezes ela tem origem fora do espaço escolar, demandando políticas públicas muito mais abrangentes do que as ações que ocorrem no interior das escolas. Também contribui muito para a indisciplina e violência no espaço escolar a falta de condições adequadas para o desenvolvimento do trabalho educativo. Salas superlotadas, jornadas extenuantes, falta de materiais, insuficiência ou ausência de equipe de apoio, espaços físicos inadequados entre outros problemas contribuem diretamente para o desgaste e as tensões experimentadas no convívio de alunos e professores.

A própria Secretaria Municipal de Educação assim se pronunciou recentemente, em Nota Técnica que orienta a elaboração dos Regimentos Educacionais das unidades escolares:

"...os Regimentos Educacionais trarão, na sua composição, o conjunto de normas disciplinares, discutidas democraticamente pelas comunidades de cada Unidade em função das suas necessidades, elaboradas pelo conjunto da comunidade escolar e aprovadas pelos Conselhos de Escola e pelas DREs. Constam no rol das possibilidades de medidas disciplinares: repreensão, advertência e suspensão. A transferência de alunos para outra Unidade Educacional é admitida, mas não se insere nesse rol de medidas disciplinares. A transferência pode ser proposta pela Unidade Educacional como medida de proteção à integridade do educando, ouvidos os Conselhos Escolares e a família. A decisão sobre esse tipo de proposta caberá às Diretorias Regionais de Educação, que poderão acionar os órgãos dedicados à proteção da criança e do adolescente." (Nota Técnica nº 21, Programa Mais Educação [2013]. Grifos nossos.)

Embora admitida, é importante salientar que a transferência compulsória não consta entre as medidas disciplinares aplicáveis aos alunos. Consolidando este

entendimento, o Anexo Único da Portaria nº 5.941 (DOC de 16/10/2013, páginas 16 a 18), de 15 de outubro de 2013, que orienta as unidades escolares para a reelaboração de seus respectivos Regimentos Educacionais, assim dispõe:

TÍTULO III – DA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO EDUCATIVO

Capítulo VII – Das normas de convívio

Seção VI – Das medidas disciplinares aplicáveis aos educandos

Art. 65 - A necessidade de assegurar a qualidade de ensino, direitos e objetivos de aprendizagem e segurança a todos os envolvidos na ação educativa, em especial aos educandos, pressupõe a comunidade educacional elencar nestas normas disciplinares o conjunto de medidas aplicáveis de acordo com o estabelecido no Regimento.

Art. 66 - O descumprimento das normas de convívio pelo educando deverá ser analisado, caso a caso, de forma associada a um tratamento educativo, considerando a gravidade da falta, faixa etária e histórico disciplinar do educando, dentre outros, podendo estabelecer, no limite máximo, as seguintes sanções:

I - repreensão;

II - advertência escrita;

III - suspensão.

§1º - As sanções previstas neste artigo não se aplicarão às crianças matriculadas nos CEIs/Cemeis e Emeis da rede municipal de ensino, bem como, as previstas no inciso III deste artigo, não se aplicarão aos estudantes do ciclo de alfabetização do ensino fundamental.

§2º - Para os educandos com deficiência ou transtornos globais do desenvolvimento, sanções só poderão ser aplicadas se puderem ser compreendidas pelo educando.

§3º - As sanções previstas no caput deste artigo serão aplicadas pelo diretor de escola, a quem caberá adotar a medida condizente para a resolução da situação, resguardado o direito a defesa.

§4º - Nos procedimentos destinados a aplicação de penalidade, os pais ou responsáveis tomarão ciência dos fatos por meio de comunicação expressa a ser emitida pela direção da unidade educacional.

Art. 67 - A suspensão será aplicada, no limite máximo de 3 (três) dias.

Parágrafo único – No cumprimento da sanção de suspensão será apontada falta/dia ao educando, resguardado o direito às avaliações ministradas no período, realizando-as ao retornar.

Art. 68 - Na aplicação da pena disciplinar, o diretor da unidade educacional deverá dar ciência expressa ao educando ou a seu responsável, se com idade inferior a 18 anos.

Transcrevemos integralmente a seção para se fazer notar que nela não há sequer menção entre as normas disciplinares à transferência compulsória ou expulsão de aluno, mantendo-se assim nos limites da legislação vigente, observado o princípio de direito à educação.

A norma se refere à transferência compulsória – e apenas quando “o ato indisciplinar configurar também ato infracional” – apenas na seção seguinte, “Seção VII - Dos instrumentos de gestão”:

“Art. 69 – Para garantia de atendimento às finalidades das normas de convívio caberá, ainda, à equipe gestora da unidade educacional promover ações que visem:

I - o envolvimento de pais ou responsáveis no cotidiano educacional, por meio de reuniões de orientação, dentre outros;

II - o encaminhamento, conforme o caso, aos serviços de:

a) orientação específicos, em situações de abuso de drogas, álcool ou similares e/ou em casos de intimidações baseadas em preconceitos ou assédio;

b) saúde adequados, quando o educando apresentar distúrbios que estejam interferindo no processo de aprendizagem ou no ambiente educacional;

c) assistência social existentes, quando do conhecimento de situação do educando que demande atendimento;

III - o encaminhamento ao Conselho Tutelar em caso de abandono intelectual, moral ou material por parte de pais ou responsáveis;

IV - a comunicação às autoridades competentes dos órgãos da Secretaria de Segurança Pública, do Poder Judiciário e do Ministério Público, quando o ato indisciplinar configurar também ato infracional.

§ 1º - Na hipótese de configurar ato infracional cometido por adolescente entre 12 e 18 anos o fato deverá ser comunicado à autoridade policial e, se cometido por criança até 12 anos incompletos, deverá ser comunicado ao Conselho Tutelar.

§ 2º - O diretor da unidade educacional poderá, ainda, propor ao Conselho de Escola, a transferência de educandos para outra unidade educacional, como medida de proteção à integridade do próprio educando ou na preservação de direitos de outros educandos, ouvido o Conselho de Escola e a família.

§ 3º - Uma vez aprovada pelo Conselho de Escola, a transferência de que trata o parágrafo anterior, será encaminhada à respectiva Diretoria Regional de Educação para análise, deliberação e providências de acomodação do educando em outra unidade, além de possíveis encaminhamentos aos órgãos dedicados à proteção da criança e do adolescente.

Art. 70 – A comunicação de ato infracional, referida no inciso IV deste artigo, às autoridades competentes não exclui a possibilidade de aplicação das sanções disciplinares cabíveis para cada caso.” (Grifos nossos.)

Mais uma vez, cuidamos de transcrever todo o texto da Seção, a fim de demonstrar que a Portaria deixa indicado o rol de procedimentos quanto a infrações: primeiramente, o inciso IV, “a comunicação às autoridades competentes dos órgãos da Secretaria de Segurança Pública, do Poder Judiciário e do Ministério Público, quando o ato indisciplinar configurar também ato infracional”, e que antecede a hipótese da transferência (no §2º) que, enfim, só será deliberada após análise da instância superior, a respectiva Diretoria Regional de Educação (cf. §3º).

Com efeito, os atos infracionais – e não meramente atos de indisciplina escolar – escapam da alçada da escola e, conseqüentemente, do Conselho de Escola. Nem a equipe gestora nem o Conselho de Escola poderiam se investir da qualidade de juizes, próprio ao Poder Judiciário. A transferência configura-se como último recurso, esgotadas as possibilidades em âmbito escolar.

Além disso, não é possível desconsiderar que a instituição da “transferência compulsória” abre espaço para o uso desse recurso como instrumento de intimidação, discussão realizada em diferentes regiões do país, como bem ressalta trecho de Parecer do Conselho Estadual de Educação do Paraná, que “veda a execução ou transferência compulsória como sanção aplicável ao aluno” e que transcrevemos a seguir:

“A exclusão ou a transferência compulsória foi utilizada frequentes vezes como instrumento de atemorização ou intimidação dos alunos, não apenas no sentido de coibir atos infracionais, mas também, e principalmente, para a obtenção de uma conduta servil e obediente. Tanto o caráter de ‘obediente’, no contexto autoritário, quanto o ‘bom aluno’, sinalizam na direção de um conformismo absoluto para com as regras impostas, estimulando os sentimentos de culpa, dependência e submissão. Alunos contestadores, críticos, atuantes, muitos deles vinculados ao movimento estudantil, foram alvos preferenciais do arbítrio dos autoritários. A inexistência de quaisquer limites fez com que a exclusão se transformasse numa medida utilizada para ‘sanear’ a escola dos ‘elementos maus’: alunos com baixo aproveitamento, rebeldes, etc. Casos havia em que alunos eram ‘convidados a se retirar da escola’ sem que, ao longo de todo um ano, tivessem tido sequer uma admoestação ou os pais tivessem sido alertados; bastava que, principalmente nos ‘conselhos de classe’, um professor, mesmo que por mais simples antipatia, batesse o pé e exigisse a ‘eliminação’ do indesejado. São tais situações que a norma legal pretende banir de uma vez por todas”. (Conselho Estadual de Educação do Paraná, Parecer 236 de 11/10/1996, segundo voto do relator Teófilo Bacha Filho).

Diante do exposto, nosso parecer é CONTRÁRIO ao prosseguimento da propositura. Sala da Comissão de Educação, Cultura e Esportes, 16/04/2014.

Reis - (PT) - Presidente
Claudinho de Souza (PSDB)
Edir Sales - (PSD)
Eliseu Gabriel - (PSB)
Jean Madeira - (PRB)
Ota - (PROS)
Toninho Vespoli - (PSOL) – Relator