Aspectos jurídico-educacionais da carta de 1824

Vicente Martins*

Resumo

O estado evoluiu de patriarcal para patrimonial; de individual para social. É a inserção da Educação nos textos constitucionais que marca a passagem do Estado Individual para o Estado Social. O artigo faz uma análise crítica da Carta de 1824 em relação aos direitos educacionais. Centra-se no papel do que se origina nos atuais municípios.

* Professor do Centro de Letras e Artes da Universidade Estadual Vale do Acara (UVA) com mestrado em Legislação Educacional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: vicente.martins@uol.com.br

A Educação, como norma jurídica, não é, propriamente, matéria de Constituição. A primeira destinação de uma Constituição é a de ser norma que proclama o titular do poder.[1]

A Constituição é uma espécie de certidão de nascimento do Estado. Daí, a Ciência Política definir Estado como sociedade política e, juridicamente, organizada. Mas, na medida em que esse Estado passa a formalizar os anseios da Nação, que é seu organismo psíquico e social, reflete, nos seus documentos, ordenamentos, normas e leis, os ideais sociais, as utopias da homem.

Foi assim que o Estado evoluiu, de patriarcal para patrimonial, de individual para social, incorporando, nos seus ordenamentos jurídicos, as aspirações nacionais.

O Brasil, a partir da sua Independência Política de 1822, estará sob a influência de um Estado de Direito cuja referência externa está na Revolução Francesa de 1789 e que vem, à guisa de lá, assinalar, no País, o surgimento de um regime liberal e a passagem da condição individual e servil de súditos da Coroa Portuguesa, marca do nosso Colonialismo, para a de cidadãos do Império.

O Estado de Direito será, sobretudo, o resguardo das liberdades, garantias individuais e os direitos de cidadania, reforço também das proclamações liberais, entre as quais a da educação fundamental e gratuita, discurso, no século XIX, transcrito nos ordenamentos jurídicos das nações emancipadas, mas sem que isso resulte, concretamente, em *direito público subjetivo*.[2]

A inserção da Educação, nos textos constitucionais, assinala, pois, do ponto de vista formal, a passagem do Estado Individual para o Estado Social.

A primeira Constituição brasileira registra a Educação, como norma constitucional, no âmbito de seus elementos orgânicos, ou melhor, no conjunto dos artigos que tratam substancialmente dos princípios normativos e essenciais relativos à forma de Estado, à organização e a funções dos poderes públicos, e aos direitos e deveres dos cidadãos. Não é, rigorosamente, ainda matéria exigida pelo Estado.

Sem uma compreensão histórica das concepções de Constituição e de Educação e em diferentes épocas e também em diferentes

modalidades de Estados, muitas vezes se peca, hoje, final do Século XX, por se fazer um juízo de valor contra o conteúdos dos textos constitucionais do Século XIX , principalmente quando estes não trazem de forma explícita e detalhada uma atenção à matéria educacional. É o que se verifica na leitura de alguns historiógrafos da educação brasileira ao fazerem a relação entre Educação e Constituição.

Em geral, apontam a Constituição de 1824, outorgada, como aquela que não deu a devida atenção ao ensino.[3]

No caso da Constituição de 1824, o texto, do ponto de vista constitucional mais rigoroso, mostra-se coerente por apenas disciplinar, na ordem jurídica, a gratuidade da instrução primária e incluir a criação de colégios e universidades no elenco dos direitos civis e políticos.[4]

Uma pergunta pode resultar da colocação acima: se não é matéria constitucional, a Educação é legalmente responsabilidade de quem? É tarefa do legislador ordinário e não do Constituinte. A ação do Estado, em assunto de Educação, especialmente na organização dos sistemas de ensino público, deve ser, convenientemente, exercida pelo legislador ordinário.

Mais tarde, especialmente com a Constituição Republicana de 1934, a Educação receberá espaço expressivo no Estado intervencionista, ainda assim, do ponto de vista do Direito Constitucional, o Estado não reclamaria a Educação enquanto disciplina constitucional específica, autônoma. É, doutra perspectiva, a da organização escolar, até mesmo anti-pedagógico, anti-civilizacional que a Educação seja formalmente exposta nos textos constitucionais, dentro de um padrão rígido, em que condiciona a política educacional à ação do Estado, especialmente às ações de interesse do governo na estrutura de poder.

Qualquer texto escrito na Constituição é um padrão rígido para a sociedade, é tirar não apenas a liberdade de ação e de engajamento da sociedade como também de seus representantes na sociedade política, em especial do legislador ordinário.[5] Aprofundemos, então, a educação, como norma jurídica, no âmbito da Constituição Imperial de 1824.

Comecemos a nível do Governo Imperial. A Constituição Política do Império, a chamada Carta de Lei de março de 1824, reconheceu como poderes políticos os seguintes: a) o Poder Legislativo; b) o Poder Moderador; c) o Poder Executivo e d) o Poder Judiciário. O Poder Legislativo é delegado à Assembléia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara de Senadores. Tinha, pelo menos, dezesseis matérias de sua atribuição, isto é, sob sua competência legislativa. A Educação não é contemplada como matéria de atribuição expressa da Assembléia Geral (Art. 15).

Já revelando a tendência do Estado brasileiro, em que a Colônia[6], no regime de capitanias, apresentava as bases para o processo de centralização política e cultural do país, a Educação, no Império, surge como matéria de competência do Poder Moderador. O Poder Moderador, pelo artigo 98 da Constituição de 1824, é considerado como a "chave de toda a organização política" do Império.

É um poder delegado privativamente ao Imperador. Interessante notar que o advérbio *privativamente* é que, decerto, justifica a delegação outorgada pelo Imperador à Assembléia, quando se determina, no texto constitucional, que "Os mestres dos príncipes serão da escolha, e nomeação do Imperador, e a Assembléia lhes designará os ordenados, que deverão ser pagos pelo Tesouro Nacional" (Artigo 110) e delega, em seguida a missão coercitiva ao Parlamento para que "Na primeira sessão de cada Legislatura, a Câmara dos Deputados exigirá dos Mestres uma conta do estado do adiantamento dos seus augustos discípulos" (Artigo 111).

São dois elementos orgânicos que formalizam e resguardam a estrutura de poder imperial. Vale lembrar que a delegação do Imperador à Câmara dos Deputados, para exigir a qualidade de ensino ministrado pelos Mestres aos "augustos", cumpria a competência privativa da Câmara dos Deputados, que tinha, entre outras atribuições, a de recrutamentos (Artigo 36, II).

O adjetivo *augustos* é sintomático da ideologia imperial. Revela o tom de majestade agraciada aos discípulos-príncipes. Interessante é que os Mestres, que servem à estrutura do poder, são apenas Mestres, sem nenhum qualificativo, homens que muito sabem, mas apenas ensinam, sem que recebam, para tanto, nenhum adjetivo majestático.

Nas Disposições Gerais da Carta de 1824, a matéria educacional será registrada em dois incisos do artigo 179, que trata da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, em que determina que "a instrução pública é gratuita a todos os cidadãos" (Artigo 179, XXXII), de cunho liberal, e "Colégios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes" (Artigo 170, XXXIII), de cunho elitista e humanista. Aqui, as duas normas estariam inseridas nos chamados elementos formais de aplicabilidade, segundo a tipologia adotada por José Afonso da Silva (1992), como já tivemos oportunidade de enumerar antes.

No plano das províncias, as raízes da educação como matéria de competência legislativa infraconstitucional devem ser buscadas no período regencial. Voltemos à Carta de Lei de 25 de março de 1824, outorgada por Dom Pedro I. Determina-se no seu artigo 2º que o território do Império do Brasil é dividido em Províncias na forma em que se achava no ano de 1824, as quais, segundo o preceito constitucional, poderiam ser subdivididas, como a bem pedir do Estado (Artigo 2º).

A estrutura de poder político é extremamente tutelada pelo Poder Moderador, delegado, privativamente, ao Imperador, posto que "Cada Província dará tantos senadores, quantos forem metade de seus respectivos deputados, com a diferença de que, quando o número dos deputados da Província for ímpar, o número dos seus senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a Província, que houver de dar onze deputados, dará cinco senadores" (Artigo 41).

Tal estrutura de composição senatorial resultava da organização da eleição provincial cujo Senador era composto de membros vitalícios (Artigo 40). Entre as exigências para ser senador, o cidadão deveria ser uma "pessoa de saber" (Artigo 45, II), além da capacidade e virtudes. O senador, uma vez indicado, tinha atribuições exclusivas (Artigo 47).

As Províncias tinham, através dos Conselhos Gerais de Províncias, atribuições enumeradas uma vez que "a Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua

Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares" (Artigo 71).

O Conselho Geral da Província, estabelecido em cada Província, era exercitado pelas Câmaras dos Distritos e pelos Conselhos (Artigo 72). As províncias do Pará, Maranhão e Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, as mais numerosas, tinham vinte e um membros em cada um dos seus Conselhos Gerais.

Segundo o estabelecido na Constituição de 1824, o Presidente da Província instruiria, a cada instalação do Conselho Geral, o presidente do Conselho para tomar providências no que se refere ao estado dos negócios públicos e das medidas que a mesma Província mais precisaria para seu melhoramento (Artigo 81), o que, decerto, implicitamente, a educação local estaria incluída no rol dos "negócios públicos" da Província.

Determina ainda a Constituição imperial que, após ouvir "o estado dos negócios públicos" instruído pelo Presidente da Província, o Conselho teria por "principal objeto propor, discutir, e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas Províncias; formando projetos peculiares, e acomodados às suas localidades, e urgências" (Artigo 81).

Estabelecia-se também que os negócios que iniciados nas Câmaras e remetidos oficialmente ao Secretário do Conselho, aonde seriam discutidos a portas abertas, bem como os que tiverem origem nos mesmos Conselhos. As suas resoluções serão tomadas à pluralidade absoluta de votos dos membros presentes (Artigo 82).

Que negócios eram esses? Afinal, que são, no Império, "negócios" públicos? E que "negócios mais interessantes das províncias" poderiam levar os Conselhos a proporem projetos peculiares e acomodados às suas localidades e urgências? Na verdade, havia atribuições, direitos, poderes outorgados às províncias, mas sem que tais prerrogativas resultassem em *matérias* de natureza jurídica.

Diríamos que esses negócios não eram *negócios jurídicos*; certamente, na relação Imperador e Presidente da Província, havia uma relação de dependência ou de subordinação deste com relação

àquele, os "negócios públicos e mais interessantes das províncias" seriam espécies de negócios de compadres ou até negócios de pai para filho, de modo a assegurar uma situação de vassalagem.[7] Não eram, portanto, negócios jurídicos, porque não havia competência constitucional e, a rigor, as províncias não tinham capacidade legislativa. Daí porque ainda que a educação nacional fosse um "negócio interessante da província" não era enumerada como matéria constitucional a ser atribuída à estrutura de poder provincial.

Essa camuflagem das competências expressas, levada a efeito pela Constituição de 1824, não era à toa. Justifica-se pelo esforço do Imperador, que a outorgou, de "estabelecer um alto grau de centralização das províncias em torno do Rio de Janeiro, capital do Império" (MATTOS MONTEIRO: 1990, p.122). Temia-se com a repartição de competências constitucionais entre Governo Imperial e províncias a descentralização política que seria uma estratégia dos não partidários do Imperador para limitar seu poder real. Favorecer a descentralização, por via da repartição competencial, seria uma ameaça ao absolutismo e uma flagrante tentativa de diminuir da intervenção do Estado imperial.

A Constituinte Imperial, de 1823, como sabemos, havia quebrado um pacto com o Imperador de respeitar sua soberania e de manter a aliança entre brasileiros e portugueses.

Na Constituinte, os liberais quebraram o acordo preestabelecido com o Imperador porque já não defendiam a centralização imperial e passaram a advogar um projeto constitucional que trazia no seu bojo um forte controle do parlamento sobre o soberano e um certo grau de autonomia das províncias, portanto, de reserva de competências para as unidades provinciais.[8]

O medo de ser controlado pelo parlamento e dar autonomia às províncias levou Dom Pedro a determinar que o Conselho Geral da Província, na proposição de projetos peculiares, não poderia apresentar nem deliberar projetos sobre: a) interesses gerais da Nação; b) quaisquer ajustes de umas com outras Províncias; c) imposições cuja iniciativa é a da competência particular da Câmara dos Deputados (Artigo 36) e d) execução de leis, devendo dirigir-se a esse respeito representação motivada à Assembléia

Geral e ao Poder Executivo conjuntamente, restrições contidas no artigo 83 e incisos I, II, III e IV.

A centralização do governo imperial era especialmente sintomática com relação aos governos provinciais. A concentração de poder chegava a tal ponto de se determinar que "as resoluções dos conselhos Gerais de Província serão remetidas diretamente ao Poder Executivo, pelo intermédio do Presidente da Província" (Artigo 84) e que, se nesse caso, "a Assembléia Geral se achar a esse tempo reunida, lhe serão imediatamente enviadas pela respectiva Secretaria de Estado, para serem propostas como Projetos de Lei, e obter a aprovação da Assembléia, por uma única discussão em cada Câmara" (Artigo 85). É explícita a possibilidade de intervenção direta do Imperador quando "não se achando a esse tempo reunida a Assembléia, o Imperador as mandará provisoriamente executar, se julgar que elas são dignas de pronta providência, pela utilidade, que de sua observância resultará ao bem geral da Província" (Artigo 86).

As restrições impostas pelo governo imperial ao Conselho Geral da Província têm sido consideráveis para a historiografia da Educação Nacional, como assinala Maria Luisa Ribeiro (1987) que considera "curioso" que, pelo Artigo 83, da Constituição de 1824, fique vedado às Assembléias Provinciais a proposição e a deliberação sobre assuntos de interesse geral da nação, o que a leva a supor que a instrução, em seus níveis elementar e secundária, não era considera como "assunto de interesse geral da nação"(RIBEIRO: 1987, p.47). Não é bem isso. Faz-se necessário um esclarecimento.

Concentrar o descaso educacional no poder imperial é de uma visão simplista e aistórica que merecesse aqui alguns reparos. Não há desinteresse, e sim, receio do Imperador de perder poderes, atribuições e competências legislativas e políticas, o que vale não apenas para a educação mas a quaisquer outras matérias de interesse provincial.

A carência de recursos do Estado Imperial e a falta de interesse educacional e cultural das elites provinciais ou regionais são fatores estrutural e conjuntural que impediam a organização de uma rede eficiente de escolas, especialmente as primárias, nas províncias.

Daí, o ensino secundário ter sido assumido, em grande parte, no Império, pela iniciativa privada.

Assim, não nos parece apreciável supor que a omissão da educação como matéria constitucional, na Carta Imperial de 1824, deva receber este juízo de valor de Maria Luisa Ribeiro (1987), ou seja, de que a educação não era considerada como assunto de interesse geral da Nação e, daí, sua vedação entre as prerrogativas das Assembléias Províncias.

Certo é que, ao camuflá-la, dissimula-se, na verdade, a ameaça do conflito de poder, das forças que estão na estrutura de poder, do acirramento ideológico que se travava entre forças monarquistas e antimonarquistas, daqueles, enfim, que defendiam a centralização de poder no Imperador e daqueles que queriam a descentralização de poder através da outorga de autonomia provincial.

O descaso dado pelo governo imperial à instrução não estaria, pois, fundamentalmente, encobrindo seu medo de perder o controle de aparelho do Estado imperial? Cremos que sim.

A Nação[9], se tomada na acepção dada pela Constituição Imperial, é reduzida ao Império. A associação política de todos os cidadãos forma uma Nação livre que "não admite com qualquer outro laço algum de união ou federação, que se oponha à sua Independência" (Artigo 1). Assim, para a Nação, a educação era, por força da tradição humanista e livresca, bastante considerada, mas aos olhos da *nação stricto sensu*, reduzida à sociedade política, o Império precisamente, a instrução pública era um componente que poderia favorecer as emancipações políticas, no processo de rebeldia e de esclarecimento das províncias.

Os níveis de instrução, sim, como nos ensina Ribeiro (1990), vão sofrer as conseqüências da instabilidade política, da insuficiência de recursos, bem como da visão regionalista que imperava nas elites provinciais.

A intenção do Imperador de afastar qualquer possibilidade da educação como matéria legislativa das Províncias pode ser sugerida, decerto, pela forma como se localizam os dois dispositivos que tratam da educação, no Título 8º, ao referir-se sobre "Disposições

Gerais, e Garantias dos Direitos, e Políticas dos Cidadãos Brasileiros", especificamente no artigo deste capítulo que trata da "inviobilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte" (Artigo 179). Duas das "maneiras" ou garantias assinaladas no artigo são: a) A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos"(Artigo 179, XXXII) e b) "Colégios, e universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes" (Artigo 179, XXXIII).

Observemos, ainda, o seguinte: quando a constituinte vai definir competências, reservará as competências exclusivas em favor da Assembléia Geral (Artigo 110) e da Câmara dos Deputados (Artigo 111) que cuidarão dos mestres escolhidos e nomeados pelo Imperador, pagos pelo Tesouro Nacional por designação da Assembléia Geral e exigidos ou cobrados, no que toca "ao estado do adiantamento dos augustos discípulos", pela Câmara dos Deputados.

Com a abdicação do Imperador Pedro I, os liberais, na estrutura do poder imperial, lançam medidas para a descentralização do poder político em favor das províncias. Entre as medidas, estava a da aprovação do Ato Adicional à Constituição de 1834, datado de 12 de agosto de 1834, que, em substância, descentraliza o Império, cria assembléias gerais provinciais, extingue o conselho de Estado e transforma a Regência trina em uma.

É esse conjunto de medidas que caracterizará, segundo Hamilton de Mattos Monteiro (1990), o predomínio liberal até o ano de 1837.[10] Estes liberais exaltados, denominados *farroupilhas* ou *jurujubas,* exigirão mudanças profundas e, para tanto, provocam movimentos de rua e tentam subverter os escalões inferiores das forças militares. Entre as tendências que dominam o aparelho do Estado imperial, os liberais exaltados filiam-se à Sociedade Federal em contraposição aos liberais restauradores, os chamados *caramurus***,** pertencentes à Sociedade Conservadores da Constituição Brasileira, estes, aliados aos liberais direitistas que são contra as reformas constitucionais e defendem a volta de Pedro I e ainda os *chimangos***,** liberais moderados, filiados à Sociedade Defensora da Liberdade e da Independência Nacional, defensores de uma sociedade política,

especialmente a Câmara de Deputados, desde que se leve em conta o Império ou a unidade imperial.

Para a educação nacional, importa-nos, em particular, a ação reformista dos liberais exaltados, que defendiam a descentralização das províncias. Eles, engenhosamente, subvertem a centralização imperial na Constituição de 1824, através de uma leitura interpretativa do texto constitucional, de modo a reformá-la sob o prisma do direito escrito e positivo. Assim, o Ato Adicional não é um ato isolado, e sim, resultará de uma ação estratégica mais ampla de descentralização do Império em etapas.

No primeiro momento, os liberais haviam criado a Guarda Nacional, em 18 de Agosto de 1831, no mesmo ano em que Dom Pedro I abdica em favor do filho.

No segundo momento, aprovam o Código do Processo Criminal, fortalecendo os poderes do Juiz de Paz, este, eleito sob controle dos senhores provinciais e, no terceiro momento, aprovam o Ato Adicional, uma espécie de golpe político na estrutura do governo imperial, oportunidade em que os liberais definirão, fartamente, as matérias sob a competência exclusiva das Províncias. Grifamos *exclusivamente* porque essa, certamente, é a intenção dos liberais Francisco de Lima e Silva, João Braulio Moniza e Antonio Pinto Chichorro da Gama ao subscreverem o texto que altera a composição de poder e adiciona matéria, na campo social, à Constituição Política do Império.

Os liberais exaltados, ao fazerem leitura do artigo 71 da Constituição do Império, levam à última conseqüência a disposição legal: "A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares" (Artigo 71).

Interpretam-no, na elaboração do Ato Adicional, como sendo o direito de intervir do cidadão no âmbito da Província. Daí, determinam que "o direito reconhecido e garantido pelo artigo 71 da Constituição será exercitado pela Câmaras dos Distritos e pelas Assembléias, que substituindo os Conselhos Gerais, se estabelecerão em todas as Províncias com o título de Assembléias Legislativas Provinciais" (Artigo 1º, do Ato Adicional).

Uma outra medida dos liberais é a seguinte: determinam, com relação ao Presidente da Província, que ele "assistirá à instalação da Assembléia Provincial, que se fará, à exceção das primeira vez, no dia que ela marcar, terá assento igual ao Presidente dela, e à direita; e aí dirigirá à mesma Assembléia a sua fala, instruindo-se do estado dos negócios públicos, e das providências, que mais precisar a Província para seu melhoramento" (Artigo 8º, Ato Adicional).

No entanto, os liberais acrescentam ao conjunto de competências remanescentes das províncias, atribuídas pela Constituição Imperial, as de propor, discutir e deliberar, na conformidade dos artigos 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Carta Política do Império (Artigo 9º, Ato Adicional).

É no Ato Adicional de 1834 que os liberais encontram a oportunidade de definir os negócios públicos das Províncias, de convertê-los em atos jurídicos, incluindo os de sua exclusividade, o que determina, no campo educacional, que "Compete as mesmas Assembléias legislar sobre instrução pública e estabelecimentos próprios e promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forme criados por lei geral" (Artigo 9º , § 2º , Ato Adicional). Ao todo são onze matérias que passam a ser definidas, com clareza, ou seja, através da técnica da competência expressa, para as Assembléias Provinciais.

Um dado importante é a descentralização da sanção da lei provincial. Determina-se, no Ato Adicional, que "As leis e Resoluções das Assembléias Legislativas Provinciais, sobre os objetos especificados nos artigos 10 e 11, serão enviados diretamente ao Presidente da Província, a quem compete sancioná-las" (Artigo 13, Ato Adicional).

A instrução pública não faz parte do conjunto de matérias excepcionais do artigo 13: "Excetuam-se as Leis e Resoluções que versarem sobre os objetos compreendidos no artigo 10, §4º, §5º e 6º, na parte relativa à Receita e Despesa Municipal, e §7º na parte relativa aos empregos municipais: e no artigo 11, §1º, 6º, 7º e 9º, as quais serão decretadas pelas mesmas Assembléias, sem dependência da Sanção do Presidente" (Artigo 13, Ato Adicional). A Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, interpretará itens do artigo 10

do Ato Adicional, mas sem qualquer referência ou reformulação dirigida ao §2º, que trata da instrução pública.

Se de um lado o Ato Adicional descentralizou o Império ao definir as competências legislativas das Assembléias Provinciais, entre as quais a instrução pública, do outro e de forma contraproducente, contribuiu para a recentralização do poder imperial. A Lei nº 105 foi um ato de remontagem da centralização imperial, em que o Ato Adicional, de descentralizador, passa a ser coadjuvante da centralização.[11] É a partir de 1840 (e se estendendo até o ano de 1850) que vai se reconstruir o Estado Nacional com base fortemente centralizadora.

A Lei nº 105 significa, a nível de ordenamento jurídico, uma desmontagem de uma legislação descentralizada, gerada após abdicação do imperador, tendente a fortalecer as províncias. O Ato Adicional, por sua vez, traz, como ato contraproducente, a alteração da regência trina e uma, nas formas do artigo 27 e 32, que conduziu, por via eleitoral e com fundamentação no Ato Adicional, o Padre Diogo Feijó, liberal moderado, ao poder imperial e disposto, como fará, a garantir a unidade do Império.

Por seu turno, os detentores do poder econômico, especialmente, os barões do café, vão mistificar a monarquia, defender o carisma do monarca, defender a integridade e a centralização do Estado Imperial com base na corrupção e no clientelismo. São eles que revogarão as "leis anarquistas" e irão reforçar o poder coercivo, a força policial, em todo o território nacional, onde a autoridade governamental e centralizadora do Imperador não seja aceita pelas forças provinciais emergentes, especialmente intimidando as forças populares manifestas nas rebeliões das províncias como Farroupilhas, Cabanagem, Balaiada, Sabinada e Praieira.

A luta pela definição das competências constitucionais das Províncias alimentou o sentimento revolucionário e federativo dos movimentos provinciais que, como sabemos, forjaram-se e a ameaçaram a estrutura de poder centralizador no período em que os liberais exaltados e doutrinários lutavam pelo afastamento das províncias das ações centralizadoras e tuteladas pelo governo imperial.

No plano municipal, a primeira constituição brasileira, dentro de seus princípios constitucionais e delimitação municipal, têm a educação e serviços sociais como competência implícita do Município, em que pese não fazer referência explícita a qualquer processo de descentralização política ou legislativa às coletividades territoriais a que denominamos hoje, na República, de Municípios. Segundo Paulo Bonavides (1990), a Constituição Imperial em gestação, na Constituinte de 1823, teve uma "sensibilidade precursora para o social", destacando-se, na versão do Artigo 150, a promessa de "escolas primárias em cada termo, ginásio em cada comarca e universidade nos mais apropriados locais", isto é, a descentralização territorial do ensino, ou seja, levar escolas a locais dos mais diversos e apropriado.[12]

Outorgada a Constituição Imperial, o Município é, não muito diferente do que fora no período colonial, uma sociedade política reduzida a uma câmara municipal. Na Colônia, o Município resultou de um transplante do Município português para o Brasil-Colônia com as mesmas atribuições e organização políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino. É no período colonial que o sistema de capitanias hereditárias sufocará a tendência descentralizante dos Municípios enquanto coletividades autônomas.[13]

Na Constituição Imperial de 1824, reforça-se a expressão política das franquias locais com a criação das Câmaras, agora como norma jurídica formalizada pelo constitucionalismo imperial.

Reserva-se o Capítulo II (Das Câmaras) do Título 7º (Da Administração e Economia das Províncias), para a organização política dos Municípios. Determina-se que "Em todas as cidades, e vilas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criaram haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas cidades, e vilas" (Artigo 167); acrescentando, em seguida, que "As Câmaras serão eletivas, e compostas do número de vereadores, que a Lei designar, o que obtiver maior número de votos, será presidente" (Artigo 168). E ainda que "O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar" (Artigo 169).

Com a regulamentação do artigo 169, a Lei de 1º de outubro de 1828, a expectativa de autonomia municipal sugerida no texto constitucional foi descartada uma vez que "trouxe ela (a lei) para as Municipalidades e mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias. Assim, as franquias locais, que repontavam na Carta Imperial, feneciam na lei regulamentar" (MEIRELLES: 1993, p. 29).

Em que pese o desempenho dos *Concelho*[14], na Colônia, que realizavam, entre outras coisas, obras públicas, tais como nomeação de juízes-almotáceis, criação de arrais, convocação de "juntas do povo" para discutir e deliberar interesses da capitania e a exigência do comparecimento de governadores aos seus povoados para tratar de negócios públicos, o que levaria, então, no Império, ao abafamento das prerrogativas autonomistas das Municipalidades? O centralismo provincial, na ânsia centralizadora que impulsionava o Império, não confiava nas administrações locais, o que acabava por levar o imperador a desprestigiar os governos regionais.[15]

Apesar do centralismo imperial, a Lei de 15 de outubro de 1827 resgatou a tendência para o social, isto é, o constitucionalismo voltado para questões sociais, posto que, como destaca Paulo Bonavides (1990), os constituintes de 1823 abriram "uma janela para o social, para os direitos humanos do século XX, fora, portanto, das vistas acanhadas e egoístas do liberalismo imperante, do qual, eles, por força do tempo e da necessidade, se fizeram órgãos ou instrumentos" (BONAVIDES: 1990, p.101).

Assim, como se antecipando ao descentralismo do Ato Adicional de 1824, a Lei de 1827, que acabou por consagrar-se, nacionalmente, como o Dia do Mestre, trouxe a perspectiva de descentralização territorial da escola primária ao determinar que "Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias" (Artigo 1º), ensejando, inclusive, a participação do Município, através de suas Câmaras, no processo escolar, ao determinar que os Presidentes das Províncias, em Conselho e com audiências das respectivas Câmaras, caso não estivessem em exercício os Conselhos Gerais, marcassem o número e localidades das escolas, podendo, inclusive, extinguir as escolas que existem em lugares pouco populosos e removessem os professores para as novas escolas (Artigo 2º, da Lei de 15 de outubro de 1827).

Nas capitais das Províncias, a Lei de 15 de novembro dispõe que as escolas serão do ensino mútuo ; e o serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabeleceram-se (Artigo 3º).

Com o Ato Adicional de 1824, que veio reformar a Constituição de 1824, esperou-se um reforço em favor da autonomia municipal. No entanto, como diz Hely Lopes Meirelles (1993), a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, a do Ato Adicional, em que pese enveredar-se pela descentralização, subordinou as Municipalidades às Assembléias Legislativas provinciais em questão de exclusivo interesse local, como determinava seu Artigo 10.[16]

O Ato Adicional de 1834, a rigor, nega as franquias municipais. Esta crítica procede na medida que lemos o artigo 10, do referido Ato, e observamos, de forma explícita, o centralismo das competências exclusivas das Assembléias Provinciais ao determinar, entre outras coisas, que é de sua competência legislar "sobre a política e a economia municipal, precedendo propostas das Câmaras" (Artigo 10, §4º, Lei 16/1834). Embora, em outro momento da Lei, tenda a sugerir a participação ativa das Câmaras quando concede às Municipalidades a competências de legislar sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos por elas necessários, desde que "não prejudiquem as imposições gerais do Estado. Poderão, pois, as Câmaras propor os meios de ocorrer às despesas dos seus Municípios (Artigo 10, §5º, Lei 16/1834).

Os demais dispositivos do Ato Adicional de 1834 determinam que as Assembléias Provinciais legislação "Sobre repartição da contribuição direta pelos municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas da sua receita e despesa" (Artigo 10, §7º). Em substância, o Ato Adicional anula, por completo, a autonomia financeira municipal, esta, pressuposto da descentralização políticas das coletividades autônomas.

Notas Bibliográficas

1 Michel TEMER, *Elementos do direito constitucional*, p.23

2 Trata-se da garantia do cidadão (= sujeito) de não ser privado, pelo poder público, de usufruir seu direito de acesso ao ensino fundamental, obrigatório para todos. A expressão só será constitucionalizada em 1988.

3 Maria Luisa Santos RIBEIRO, *História da educação brasileira: a organização escolar*, 1987.

4 O Art. 178 da Constituição Imperial de 1824 prescrevia o seguinte: "É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias".

5 Oswaldo TRIGUEIRO, " O regime federativo e a educação", *Revista Brasileira de Estudos Pedagógico*s, p.86

6 A Colônia, ao se estruturar, por meio das capitanias, foi na busca de uma unidade política. No entanto, o governo regional descentralizado das capitanias se constituiu uma força emergente de descentralização administrativa, burocrática e, na prática, ameaçador para o centralismo político da Coroa.

7 Essa relação de subordinação, mais tarde, na República, será reproduzida na relação Presidente da República Federativa e o Presidente(Governador) do Estado-Membro.

8 Id., Ibid., p.121.

9 Do latim "natio", derivado de "nasci", nascer, "natus", nascido. Na Carta de 1824, certamente o termo Nação está no seu sentido mais primitivo, isto é, a de indivíduos ligados pela comunidade de nascimento ou, senão, pela abrangência do espaço territorial ocupado pela sociedade.

10 Hamilton de MATTOS MONTEIRO, "Da Independência à vitória da ordem", História Geral do Brasil, p.126

11 Id., Ibidem.

12 Paulo BONAVIDES e Paes de ANDRADE, *História constitucional do Brasil*, p.101.

13 Helly Lopes MEIRELLES, *Direito municipal brasileiro*, p.28.

14 Na Colônia, refere-se à circunscrição administrativa de categoria imediatamente inferior ao distrito.

15 Helly Lopes MEIRELLES, *Direito municipal brasileiro*, p.29-30.

16 Id., Ibidem.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Fernando de. *A transmissão da cultura:* parte 3ª da 5ª edição da obra A Cultura Brasileira. SP: Melhoramentos; Brasília, INL, 1976.

BASTOS, Celso Ribeiro. A Constituição de 1934. In *As constituições do Brasil.* Brasília, Ministério do Interior, 1986. pág. 1-6.

____ Celso Ribeiro. A constituição de 1988. In D'ÁVILA, Luiz Felipe(org.). *As constituições brasileiras:* análise histórica e propostas de mudanças. SP: Brasiliense, 1993. pág. 83-93.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico.* Brasília, Polis: UnB, 1989.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil.* Brasília, Senado Federal, 1990.

____ Paulo. *Constituinte e constituição, a democracia, o federalismo e a crise contemporânea.* Fortaleza, IOCE, 1987.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira.* Brasília, UnB, 1983.

CHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da educação.* SP: Cortez, 1991.

CUNHA, Luis Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil.* SP: Cortez, 1991.

D'ÁVILA, Luiz Felipe (Org.) *As constituições brasileiras:* análise histórica e propostas de mudança. SP: Brasiliense, 1993.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A Constituição de 1967. In *As constituições do Brasil.* Brasília, Ministério do Interior, 1986. pág. 3-7

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A constituição de 1967. In D'ÁVILA, Luiz Felipe (org.). *As constituições brasileiras:* análise histórica e propostas de mudanças. SP: Brasiliense, 1993. pág. 71-82.

MATTOS MONTEIRO, Hamilton de. Da república velha ao estado novo: o aprofundamento do regionalismo e a crise do modelo liberal. In LINHARES, Maria Yedda L (coordenadora). *História geral do Brasil:* (da colonização portuguesa à modernização autoritária). RJ: Campus, 1990. pág. 211-227.

____"Da independência à vitória da ordem". In LINHARES, Maria Yedda L (coordenadora). *História geral do Brasil:* (da colonização portuguesa à modernização autoritária). RJ: Campus, 1990.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito municipal brasileiro.* SP: Malheiros, 1993.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação.* SP: Cortez, 1993.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira:* a organização escolar. SP: Cortez: Autores Associados, 1987.

RODRIGUES, Neidson. *Estado, educação e desenvolvimento econômico.* SP: Autores Associados: Cortez, 1987.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

SAVIANNI, Dermeval. *Política e educação no Brasil.* SP: Cortez: Autores Associados, 1988.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Conquista e colonização da América portuguesa (O Brasil Colônia - 1500/1750). In LINHARES, Maria Yedda L. (organizadora) *et alii. História geral do Brasil* (da colonização portuguesa à modernização autoritária). Rio de Janeiro: Campus: Campus, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo, Malheiros, 1992

SOUZA, Eurides Brito da. Educação: avanços e recuos na elaboração do texto constitucional - questões para debate. In SOUZA, Paulo Nathanael Pereira e SILVA, Eurides Brito da. *Educação: uma visão crítica.* SP, Pioneira, 1989. Pág. 63-87.

STUCKA, Petr Ivanovich. *Direito e luta de classes:* teoria geral do direito. SP: Acadêmica, 1988.

TEMER, Michel. *Elementos do direito constitucional.* SP, Malheiros, 1992.

Verbetes (dicionários)

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia* (Verbetes Direito, Educação, Lei). SP: Mestre Jou, 1982.

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro Bastos. Verbete direito constitucional. In SILVA, Benedicto(Coordenação geral). *Dicionário de ciências sociais.* RJ: FGV, 1986. pág. 355-356.

LEVI, Lucio. Verbete federalismo. In BOBBI0, Norberto, MATTEUCCI, e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política.* Brasília, DF: Unb: Linha Gráfica, 1991. pág. 475-486

MAGALHÃES, Álvaro. Verbete federação. In *Dicionário enciclopédico brasileiro ilustrado.* RJ: Globo, 1964. pág. 1034

PIMENTA, E. Órsi. *Dicionário brasileiro de política.* Belo Horizonte: Lê, 1982.

VERGOTTINI, Giusepe. Verbete constituição. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicolas e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política.* Volume 1. Brasília: DF: UnB: Linha Gráfica, 1991. pág. 246-258.

Artigos de Jornais e Revistas

ALCÂNTARA, Lúcio (Senador). "O Espírito federativo". In *O povo/opinião.* Fortaleza, 25/março/1995. pág. 7A;

BARACHO, José Alfredo de. Descentralização do poder: federação município. In *revista de informação legislativa.* Brasília a.22 n.85. jan/mar 1985. pág. 151-184.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na constituição de 1988. In *Revista Informação Legislativa.* Brasília a.29. n.116. outubro/dezembro 1992. pág. 275-286

CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. In *Revista de informação legislativa.* Brasília, a.18 n.71 julho/setembro de l981. pág. 23-42.

CLÈVE, Clèmerson Merlin e PEIXOTO, Marcela Moraes. O estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da constituição de 1988. In *Revista de Informação Legislativa.* Brasília a.26. n.104. outubro/dez 1989. Pág. 21-42.

HAGUETTE, André. *Da municipalização à ação federativa coordenada.* Em Aberto (44), 23-30, out.dez 1989

LOBO, Paulo Luis Neto. Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988. In *Revista de informação legislativa.* Brasília. a.26 n.101. jan/março 1989.

MACIEL, Marco. " O equilíbrio federativo". In *O povo.* Fortaleza, 01/fevereiro/1993. pág. 6A

TRIGUEIRO, Oswaldo. O regime federativo e a educação. In *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* - INP - ME - Volume XVII - nº47. RJ, julho-setembro, 1952. Pág. 80-101(Conferência pronunciada em 11 de agosto de 1952 na Associação Brasileira de Educação)

Fontes Jurídicas(Constituições)

Nacionais

BRASIL, Constituição(1824). *Carta de Lei de 25 de Março de 1824.* Brasília, DF: Fundação Projeto Rondom - Minter, 1986.

BRASIL, Constituição(1891**).** *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 24 de fevereiro de 1891.* Brasília, DF: Fundação Projeto Rondom - Minter, 1986.

BRASIL, Constituição(1934**)** *Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 16 de julho de 1934.* Brasília, DF: Fundação Projeto Rondom - Minter, 1986.

BRASIL, Constituição(1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 10 de novembro de 1937.* Brasília, DF: Fundação Projeto Rondom - Minter, 1986.

BRASIL, Constituição(1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 18 de setembro de 1946.* Brasília, DF: Fundação Projeto Rondom - Minter, 1986.

BRASIL, Constituição(1967). *Constituição da República Federativa do Brasil - 14 de janeiro de 1967.* Brasília, DF: Fundação Projeto Rondom - Minter, 1986

BRASIL, Constituição(1988**).** *Constituição da República federativa do Brasil - 5 de outubro de 1988.* Brasília, DF: Ministério da Educação, 1989.

RONDÔNIA, Constituição(promulgada a 28 de setembro de 1989). *Constituição do Estado de Rondônia - Unidade Federativa do Brasil.* Porto Alegre, Assembléia Legislativa, 1989.

ACRE, Constituição(promulgada a 3 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Acre - Unidade Federativa do Brasil.* Rio Branco, Gráfico Globo, 1989.

ALAGOAS, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado de Alagoas - Unidade Federativa do Brasil.* Maceió, Sergasa, 1989.

AMAZONAS, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989**).** *Constituição do Estado do Amazonas - Unidade federativa do Brasil.* Manaus, Assembléia Legislativa, 1989.

BAHIA, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado da Bahia - Unidade Federativa do Brasil.* Salvador, Assembléia Legislativa, 1989.

CEARÁ, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Ceará - Unidade Federativa do Brasil.* Fortaleza, Assembléia Legislativa, 1989.

ESPÍRITO SANTO, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado Espírito Santo - Unidade Federativa do Brasil.* Vitória, Assembléia Legislativa, 1989.

GOIÁS, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado de Goiás - Unidade Federativa do Brasil.* Goiânia, Assembléia Legislativa, 1989.

MARANHÃO, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Maranhão - Unidade Federativa do Brasil.* São Luis, Sioge, 1990.

MATO GROSSO DO SUL, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul - Unidade Federativa do Brasil.* Campo Grande,

MATO GROSSO, Constituição(promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Mato Grosso - Unidade Federativa do Brasil.* Goiânia, Assembléia Legislativa, 1989.

MINAS GERAIS, Constituição (promulgada a 21 de setembro de 1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais - Unidade Federativa do Brasil.* Belo Horizonte, Assembléia Legislativa, 1989.

PARÁ, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Pará - Unidade Federativa do Brasil.* Belém, Edições Cejp, 1989.

PARAÍBA, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado da Paraíba - Unidade Federativa do Brasil.* João Pessoa, Grafset, 1989.

PARANÁ, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Paraná - Unidade Federativa do Brasil.* Curitiba, Assembléia Legislativa, 1989.

PERNAMBUCO, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado de Pernambuco - Unidade Federativa do Brasil.* Recife, Cia Editora de Pernambuco, 1989.

PIAUÍ, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Piauí - Unidade Federativa do Brasil.* Teresina, Comep, 1989.

RIO DE JANEIRO, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro - Unidade Federativa do Brasil.* Niterói, Imprensa oficial, 1989.

RIO GRANDE DO NORTE, Constituição (promulgada a 3 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Norte - Unidade Federativa do Brasil.* Natal, Companhia Editora do RN, 1989.

RIO GRANDE DO SUL, Constituição (promulgada a 3 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do rio Grande do Sul - Unidade Federativa do Brasil*. Niterói, Imprensa oficial, 1989.

RORAIMA, Constituição (promulgada a 31 de dezembro de 1991). *Constituição do Estado de Roraima - Unidade Federativa do Brasil.* Fortaleza, Gráfica Cearense, 1991.

SANTA CATARINA, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado de Santa Catarina - Unidade federativa do Brasil.* Florianópolis, Diário da Assembléia Legislativa nº 3.306, 1989.

SÃO PAULO, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Tocantins - Unidade Federativa do Brasil.* Miracema do Tocantins, Assembléia Legislativa, 1989.

SERGIPE, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado de Sergipe - Unidade Federativa do Brasil.* Aracajú, Segrese, l989.

TOCANTINS, Constituição (promulgada a 5 de outubro de 1989). *Constituição do Estado do Tocantins - Unidade Federativa do Brasil.* Miracema do Tocantins. Assembléia Legislativa, 1989.

Leis Complementares

Nacionais

LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Estabelece as Diretrizes e Bases da educação Nacional)

LEI Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)