

**Vicente de Paula da Silva Martins**  
**AS CONSTITUIÇÕES E A**  
**EDUCAÇÃO BRASILEIRA**  
**(1824 A 1988)**

 **Pedro & João**  
editores

**AS CONSTITUIÇÕES E A  
EDUCAÇÃO BRASILEIRA  
(1824 A 1988)**



**Vicente de Paula da Silva Martins**

**AS CONSTITUIÇÕES E A  
EDUCAÇÃO BRASILEIRA  
(1824 A 1988)**



**Pedro & João**  
editores

**2020**

**Copyright © Vicente de Paula da Silva Martins**

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos do autor.

---

**Vicente de Paula da Silva Martins**

**As constituições e a educação brasileira (1824 a 1988).** São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 125p.

**ISBN: 978-65-87645-02-5**

1. Estudos da educação. 2. Constituições brasileiras e educação. 3. Autor. I. Título.

CDD – 370

---

**Capa:** Colorbrand Design

**Editores:** Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

**Conselho Científico da Pedro & João Editores:**

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/ Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Melo (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil);



**Pedro & João Editores**

[www.pedroejoaoeditores.com.br](http://www.pedroejoaoeditores.com.br)

13568-878 - São Carlos – SP

2020

Ao professor, amigo e sempre acolhedor  
Edivaldo Machado Boaventura (in  
memoriam), que me ensinou o essencial do  
Direito Educacional.



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>9</b>
<b>Educação nas Constituições Nacionais</b>	<b>19</b>
<b>Descrição Normativa da Educação Nacional</b>	<b>71</b>
<b>Para finalizar</b>	<b>79</b>
<b>Atualização dos Dispositivos Relacionados à Educação nas Constituições Brasileiras com suas Respectivas Proposições Modificativas (Emendamentos)</b>	<b>83</b>
<b>Referências</b>	<b>118</b>
<b>Constituições</b>	<b>121</b>
<b>Sobre o Autor</b>	<b>123</b>



## INTRODUÇÃO

Este livro é uma breve análise evolutiva da Educação, como norma jurídica, na organização constitucional do Brasil-Império de 1824 à Nova República de 1988. O estudo privilegia o nível macroestrutural da Educação, através da localização da norma educacional nas Constituições brasileiras. Para a recolha, descrição e sistematização dos dispositivos relacionados à educação no âmbito das constituições brasileiras recorreremos à teoria dos elementos constituições, proposta por José Afonso da Silva, em seu *Curso de Direito Constitucional Positivo* (1992).

Há estudos anteriores sobre a educação nas constituições como os de Trigueiro (1952), Romanelli (1983), Ribeiro (1987), Savianni (1988), Souza (1989), *Haguette* (1989), Chiraldelli Junior (1991), Cunha (1991), Boaventura (1992, 1995, 1996, 1997), Oliveira e Catani (1993) e Vieira (2007), entre outros, que influenciaram uma geração de estudiosos em Direito Educacional, mas sem que analisassem suficientemente a matéria educacional à luz de uma Teoria do Direito Constitucional. Aplicação de uma teoria do direito constitucional à matéria educacional ficou patente em Martins (1996).

O Estado brasileiro, enquanto sociedade política, tem se revelado, no âmbito de suas Constituições, como o grande interlocutor das políticas educacionais desenvolvidas no País. Numa sociedade de classes, como bem caracteriza o Brasil, só o Estado é capaz de garantir, de formal positiva, no seu ordenamento jurídico, a educação como direito social (de todos)<sup>1</sup>. Assim, a educação nas constituições e nas leis dela derivadas, sejam elas imperiais ou republicanas, outorgadas ou promulgadas, é a

---

<sup>1</sup> O direito à educação pertence à categoria dos chamados “direitos naturais”. Ao ser prescrito no ordenamento jurídico, passa a direito social reconhecido e sancionado pela sociedade civil

resposta da sociedade política à sociedade civil que colabora numa ação mais objetiva da parte do Estado em relação ao direito fundamental à educação. Daí, termos privilegiado, neste livro, a relação Estado e Educação, em que esta, em nível constitucional, isto é, no âmbito das Constituições brasileiras, tem se convertido em intenção pragmática e programática de Governo e em valor jurídico para o Estado.

Dois centros de interesse logo mereceram atenção em nossa reflexão: (a) a dicotomia centralização/descentralização da educação no âmbito do Estado, questão central da Federação brasileira e (b) educação como norma jurídica das Constituições brasileiras.

O primeiro interesse resulta dos indícios históricos, políticos, educacionais e constitucionais, de que, desde o Império, ou, mais precisamente, desde o Ato Adicional de 1834, o movimento centralização e descentralização do Estado brasileiro veio favorecer, no plano constitucional, um federalismo de equilíbrio entre as entidades intergovernamentais (Império/União, Províncias/ Estados, Municípios e o Distrito Federal), redefinindo , a cada nova organização constitucional, as *competências constitucionais* das quatro entidades federativas que hoje configuram o Estado Democrático de Direito no Brasil.

O segundo interesse se justifica pelo fato de a Educação, nos anos 80 e início da década de 90, em especial no período de 1987-1990, receber atenção das sociedades civil e política, tendo como ponto alto do processo de redemocratização do País levada a efeito pela Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987 e a conseqüente promulgação da Constituição Federal, em 1988, em que a Educação, como matéria constitucional, recebeu um registro significativo na estrutura normativa do texto constitucional , sendo, enfim, entre as demais matérias, norma positiva presente em todas as *categorias estruturantes* da atual Constituição, seja como matéria privativa, comum, concorrente das entidades federativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) seja como matéria presente nos dispositivos jurídicos que configuram, organicamente, o

Estado Federal brasileiro, fundado na descentralização política e na autonomia de seus entes federativos.

Na investigação, sentimos, desde logo, a necessidade de referenciais teóricos no Direito Constitucional Positivo no Brasil, pouco aplicados aos clássicos da historiografia educacional brasileira como os estudos de Romanelli (1983) e Ribeiro (1987) posto que, na *análise do conteúdo*, teríamos como alvo a sistematização das normas referentes à Educação na evolução constitucional (1824-1969), na Constituição Federal de 1988 e nas Constituições Estaduais de 1989, trabalho a ser publicado mais adiante em volume próprio. Os fatos educacionais passaram a ser encarados por nós como *fatos jurídico-constitucionais*<sup>2</sup> e, assim, nosso trabalho passou a caminhar mais em direção ao Direito Educacional, vale dizer, disciplina ainda sem objeto e metodologia autônomos no âmbito das Ciências da Educação ou das Ciências Jurídicas. Doutra sorte, acabamos por fazer, também, uma revisão na história tradicional da educação brasileira, em que os fatos educacionais são, em geral, diretamente relacionados à história política ou justificados pela história oficial do Estado.

São objetivos deste livro os seguintes: inicialmente, identificar os dispositivos relacionados à educação (considerando ainda os termos “instrução” e “ensino”) nas Constituições Nacionais(1824-1988); em seguida, analisar sua evolução, descrevê-la e sistematizá-la como norma jurídica situada entre os elementos estruturantes dos textos legais, tomando, por base, uma Teoria do Direito Constitucional Positivo.

Diante disso, uma questão passou a ser o problema fundamental de nossa investigação: a Educação, como matéria constitucional, veio favorecer a construção de um Estado Democrático Direito no regime federativo?

---

<sup>2</sup> No nosso entendimento, todas as ocorrências normativas no âmbito das Constituições escritas capazes de gerar direitos, transformá-los ou os modificar, e extingui-los.

Para respondermos a essa questão, analisamos a Educação nas Constituições Nacionais, analisando sua evolução como matéria da competência legislativa do Estado brasileiro, tomando, como referência, as três entidades federativas (Império/União, Províncias/Estados e Municípios) e analisamos, ainda, a Constituição Federal de 1988, situando a Educação no âmbito das competências privativa, comum e concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Após a análise histórica, procedemos com a descrição estrutural das normas educacionais e registramos as ações legislativas mais significativas decorrentes da Constituição Federal de 1988.

O recurso metodológico, como descreveremos a seguir, é o mais simples possível: a *análise dos dispositivos constitucionais relacionados à educação*. Privilegiamos, para tanto, documentos oficiais como as Constituições Nacionais. Partindo do método indutivo, fizemos um levantamento da Educação na Estrutura Normativa das Constituições Brasileiras, de 1824 a 1967, e na estrutura normativa da Constituição Federal de 1988 e na das Constituições Estaduais de 1989.

Aplicando um método de procedimento comparativo, valemos-nos de documentação direta, empregando uma observação direta extensiva, através de uma técnica de análise de conteúdo dos dispositivos constitucionais relativos à matéria educacional, em que nos permitiu a descrição sistemática, objetiva e quantitativa da Educação como matéria das Constituições.

Para nosso estudo, recorreremos a uma Teoria da Categoria de Elementos Constitucionais proposta por José Afonso da Silva (1992)<sup>3</sup>, de modo a situar a Educação, no conjunto das Constituições, como norma contida nos Elementos Orgânicos, Limitativos, Sócio-Ideológicos, de Estabilização Constitucionais e Formais de Aplicabilidade, levando, assim, talvez, pela primeira vez, para a História da Educação nas Constituições brasileiras, uma

---

<sup>3</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p.46.

Teoria do Direito Constitucional aplicada à Educação Brasileira. Definiremos, a seguir, cada um dos cinco elementos constitucionais em que as normas educacionais estão localizadas:

1) *Elementos Orgânicos*: normas que regulam a estrutura e organização do Estado e do Poder e constituem aspectos do funcionamento do Estado.

2) *Elementos Limitativos*: normas que consubstanciam o elenco dos direitos e garantias fundamentais. Dão a tônica do Estado de Direito.

3) *Elementos Sócio-Ideológicos*: normas que revelam o caráter de compromisso das constituições modernas entre o Estado individualista e o Estado Social.

4) *Elementos de Estabilização Constitucional*: normas destinadas à defesa da Constituição, do Estado e das instituições democráticas, premunindo os meios e as técnicas contra sua alteração e infringência, exceto nos termos nela próprios estatuídos.

5) *Elementos Formais de Aplicabilidade*: normas que estatuem regras de aplicação das constituições de forma imediata.

O estudo tomou ainda como fundamento a Teoria do Estado Federal formulada por Horta (1995), que parte da definição de que o Estado é criação jurídico-política e que pressupõe, na sua origem, a existência da Constituição Federal. O autor ressalta que a técnica de repartição de competência entre a União e os Estados-Membros é um princípio para a construção normativa do Estado federal. A Construção normativa do Estado Federal pressupõe, segundo o constitucionalista, a adoção de determinados princípios e técnicas, tais como: a) a decisão constituinte de se estabelecer um Estado Federal e suas partes indissolúveis, a União e os Estados-Membros; b) a repartição de competências entre a Federação e só Estados-Membros e c) o poder de auto-organização constitucional dos Estados-Membros, atribuindo-lhes autonomia constitucional.

No que se refere ao entendimento da educação como diretiva do Estado Federal, lançamos mão dos estudos de Oswaldo Trigueiro (1952), uma das referências na historiografia da educação brasileira. O autor procura mostrar que a Educação, como matéria

das constituições contemporâneas escritas, é compatível somente ao regime federativo. Fora do regime federativo, nem a tradição nem a técnica jurídica justificam, segundo o autor, a Educação enquanto dispositivo constitucional. Para Trigueiro, quando se registra a Educação como norma jurídica, estabelece-se, para a política educacional, padrões rígidos para a solução dos problemas da educação escolar. O momento em que uma Constituição insere na sua estrutura normativa um capítulo específico da Educação, como ocorreu com a Constituição de 1934 e as subsequentes, tal medida resultaria de um momento histórico, da imposição de forças sociais emergentes, de uma resposta do Estado-Liberal intervencionista às demandas das coletividades integrantes do Estado Federal.

Na parte referente à Educação no contexto do novo ordenamento constitucional brasileiro, encontramos os seguintes autores: a) André Haguette (1989), b) Luis Antônio Cunha (1991) e c) Romualdo Portela de Oliveira e Afrânio Catani (1993), estes últimos com foco mais na matéria educacional sob a perspectiva estadual, o que não é foco de nossa atenção neste volume.

Com a Constituição de 1988, André Haguette diz ter havido, por parte da sociedade, uma compreensão mais real do atendimento à Educação, ao se estabelecer, a partir do novo ordenamento constitucional, um regime de colaboração entre as entidades federativas, como preceitua o Artigo 211. A Constituição de 1988, segundo o autor, promoveu a co-responsabilidade coordenada e não uma municipalização pura e simples nem a divisão estanque de tarefa educacional entre as esferas intergovernamentais.

Especificamente sobre Educação, como dispositivo constitucional, no âmbito das Constituições Estaduais de 1989 temos inicialmente o estudo de Luiz Antônio Cunha (1991). Faz o autor um estudo sobre a educação no processo constituinte. Após estudo comparativo da Educação nas Constituições estaduais de 1989, o autor chega às seguintes conclusões: a) o detalhismo das constituições, em matéria educacional, reflete sua antecipação da

Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional em várias questões, de diferentes níveis de relevância; b) As constituições estaduais apressaram-se em determinar a obrigatoriedade de certas disciplinas curriculares como solução para os problemas locais; c) Os funcionários públicos atuantes na área de ensino receberam benefícios e vantagens pessoais decorrentes dos dispositivos estaduais. O autor é de opinião que muitos pontos tratados pelos constituintes estaduais inseridos nas Constituições Estaduais não são compatíveis com a constituição Federal de 1988, com repercussão negativa para o processo de adaptação estadual às orientações federais após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Romualdo Portela de Oliveira e Afrânio Catani (1003) fazem uma análise comparativa dos aspectos fundamentais relacionados com a matéria educacional presentes na Constituição Federal de 1988 e transpostos para as constituições estaduais de 1989. A principal contribuição da obra, decerto, é como conseguem os autores observar o nível de adequação dos dispositivos estaduais ao texto federal atentos para o detalhamento, introdução de inovações e possíveis ações decorrentes para a política educacional estadual. Entre as considerações finais, citamos as seguintes; a) As constituições estaduais procuram, em boa parte dos Estados, aperfeiçoar e precisar as formulações gerais sobre democratização dos sistemas de ensino proposta na Constituição Federal; b) Equacionamento adequado de temas envolvendo a gestão democrática do ensino; c) preocupação em expansão da rede pública do ensino superior; d) excessivo detalhamento de indicações curriculares e e) preocupação de contemplar modalidades de ensino como democratização da educação.



## EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES NACIONAIS

O principal objetivo deste livro é situar a Educação como matéria constitucional na Lei Imperial de 1824 às constituições, promulgadas e outorgadas, até o ano de 1988. Mediante a Teoria dos Elementos da Constituição (1992), proposta por José Afonso da Silva, procuramos fazer a recolha dos dispositivos relacionados à matéria educacional e caracterizá-los como expressão do Estado Nacional.

A matéria educacional, prescrita nas Constituições Nacionais, estabeleceu um modelo de sistema educacional para a União e, praticamente, obrigou sua reprodução tanto em nível estadual, quanto em nível municipal, o que levou os Estados e os Municípios, em geral, sem uma tradição de competências reservadas e consultas no setor educacional, a reproduzirem as normas constitucionais e a desenvolverem um sistema de educação estadual(ou municipal) como sendo “miniatura” do modelo organizativo da União. No caso da Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824, não havia a noção de Estado, como ente federativo, e sim, “províncias”, isto é, grandes divisões administrativas governadas por um presidente, conforme determinava o artigo 2 da referida Lei Imperial: : “O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.”

Com a reprodução, em nível infra-estrutural, do modelo da educação nacional, a Federação brasileira, de 1891 a 1967, é considerada verticalizada, de cima para baixo, que deixa, no plano educacional, especialmente os Estados, o único direito de reproduzirem o modelo de organização do ensino da União, tendência que tende a ser superada apenas em 1988, quando a Constituição Federal fundamenta sua repartição de competências com base no princípio de descentralização legislativa.

A título de uniformidade, doravante, quando nos referirmos ao Brasil imperial, falaremos em Constituição Imperial de 1824

### **Constituição Imperial de 1824**

A Educação, como norma jurídica, não é, propriamente, matéria de Constituição, seja ela imperial ou republicana. A primeira destinação de uma Constituição é a de ser norma que proclama o titular do poder.<sup>4</sup> 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 do 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*.<sup>5</sup> A inserção da

---

<sup>4</sup> Michel TEMER, *Elementos do direito constitucional*, p.23

<sup>5</sup> 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.

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, na segunda década do Século XXI, por se fazer um juízo de valor contra o conteúdo 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<sup>6</sup>. Não é bem assim, como veremos no parágrafo seguinte.

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<sup>7</sup>. Uma pergunta pode então resultar da colocação acima: se não é matéria constitucional, a Educação é legalmente responsabilidade de quem? É tarefa do legislador ordinário e não

---

<sup>6</sup> Maria Luisa Santos RIBEIRO, *História da educação brasileira: a organização escolar*, 1987.

<sup>7</sup> 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”.

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.

Ora, a Carta de Lei de 25 de Março de 1824, outorgada por Dom Pedro I, mostrou primeiramente a face autoritária do Brasil Imperial, ao mandar “ observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador”, reforçando ainda no seu preâmbulo “Dom Pedro Primeiro, por Graça de Deos, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil : Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que tendo-Nos requeridos o Povos deste Imperio, juntos em Camaras, que Nós quanto antes jurassemos e fizessemos jurar o Projecto de Constituição, que havíamos offerecido ás suas observações para serem depois presentes á nova Assembléa Constituinte mostrando o grande desejo, que tinham, de que elle se observasse já como Constituição do Imperio, por lhes merecer a mais plena approvação, e delle esperarem a sua individual, e geral felicidade Política : Nós Jurámos o sobredito Projecto para o observarmos e fazermos observar, como Constituição, que dora em diante fica sendo deste Imperio a qual é do theor seguinte: Constituição Política do Imperio do Brazil.”

Mais tarde, no Brasil Republicano, 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. O que queremos dizer até aqui é que a educação realmente não é matéria constitucional na perspectiva da formação do Estado Nacional. É, doutra perspectiva, a da organização escolar, até mesmo antipedagógico, anticivilizacional 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.<sup>8</sup> Retomemos e aprofundemos, então, a educação, como norma jurídica, no âmbito da Constituição Imperial de 1824.

Começamos em 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 Assembleia 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 Assembleia Geral (Art. 15)

Já revelando a tendência do Estado brasileiro, em que a Colônia<sup>9</sup>, 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 Assembleia, quando se determina, no texto constitucional, que “Os mestres dos príncipes serão da escolha, e nomeação do Imperador, e a Assembleia 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

---

<sup>8</sup> Oswaldo TRIGUEIRO, “ O regime federativo e a educação”, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* , p.86

<sup>9</sup> 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.

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<sup>10</sup>. 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.

---

<sup>10</sup> Essa relação de subordinação, mais tarde, na República, será reproduzida na relação Presidente da República Federativa e o Presidente (Governador) do Estado-Membro.

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.<sup>11</sup>

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 Assembleia 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 Assembleia 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 Assembleia, 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 Assembleia, o Imperador as mandará provisoriamente executar, se julgar que elas são dignas de pronta providência, pela utilidade,

---

<sup>11</sup> Id., *Ibid.*, p.121.

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 Assembleias 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 considerada 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 Assembleias Provinciais. Certo é que, ao camuflá-la, dissimulasse, 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, encobrendo seu medo de perder o controle de aparelho do Estado imperial? Cremos que sim.

A Nação<sup>12</sup>, 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 consequências 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 “inviabilidade 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

---

<sup>12</sup> 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.

seguinte: quando a constituinte vai definir competências, reservará as competências exclusivas em favor da Assembleia 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 Assembleia 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 assembleias 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.<sup>13</sup> Estes liberais exaltados, denominados *farrouvilhas* 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

---

<sup>13</sup> Hamilton de MATTOS MONTEIRO, “ Da Independência à vitória da ordem”, História Geral do Brasil, p.126

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, no campo social, à Constituição Política do Império.

Os liberais exaltados, ao fazerem leitura do artigo 71 da Constituição do Império, levam à última consequência 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 pelas Câmaras dos Distritos e pelas Assembleias, que substituindo os Conselhos Gerais, se estabelecerão em todas as Províncias com o título de Assembleias 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 Assembleia 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 Assembleia 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 Assembleias 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 Assembleias Provinciais.

Um dado importante é a descentralização da sanção da lei provincial. Determina-se, no Ato Adicional, que “As leis e Resoluções das Assembleias 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 Assembleias, 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 Assembleias 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.<sup>14</sup> 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

---

<sup>14</sup> Id., *Ibidem*.

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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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

---

<sup>15</sup> Paulo BONAVIDES e Paes de ANDRADE, *História constitucional do Brasil*, p.101.

<sup>16</sup> Helly Lopes MEIRELLES, *Direito municipal brasileiro*, p.28.

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*<sup>17</sup>, na Colônia, que realizavam, entre outras coisas, obras públicas, tais como nomeação de juizes-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.<sup>18</sup>

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,

---

<sup>17</sup> Na Colônia, refere-se à circunscrição administrativa de categoria imediatamente inferior ao distrito.

<sup>18</sup> Helly Lopes MEIRELLES, *Direito municipal brasileiro*, p.29-30.

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 Assembleias Legislativas provinciais em questão de exclusivo interesse local, como determinava seu Artigo 10.<sup>19</sup>

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 Assembleias Provinciais ao determinar, entre outras coisas, que é de sua competência legislar “sobre a política e a economia municipal, precedendo propostas

---

<sup>19</sup> Id., *Ibidem*.

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 Assembleias 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.

### **Constituição Republicana de 1891**

Com a Proclamação da República, nosso sistema constitucional consagrado, na Constituição de 1891, obedeceu à preocupação de delimitar as esferas de competências. Estabelecia a Constituição as competências para as entidades federativas. Tínhamos as competências exclusiva e privativa<sup>20</sup> da União (Art. 7º) e a competência exclusiva dos Estados (Art. 9º) e a competência cumulativa<sup>21</sup> em favor das duas entidades.

A Educação não é matéria de competência exclusiva ou privativa da União. Não está registrada no elenco de matérias enumeradas no artigo 7º. Será prescrita como elemento orgânico e matéria do Poder Legislativo, através de atribuição ao Congresso Nacional, que o exerce com a sanção do Presidente da República

---

<sup>20</sup> A competência exclusiva não admite a repartição da capacidade de legislar. A privativa pressupõe delegação de poderes.

<sup>21</sup> A competência cumulativa torna a capacidade legislativa comum a duas ou mais entidades do Estado Federal.

(Artigo 16). Como veremos , a Educação vai ser enumerada entre as 35 atribuições do Congresso Nacional, no inciso que determina a competência privativa de “legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União”(Artigo 34, inciso 30). Seguindo a tradição do Império, enfatiza-se, mais uma vez, a nível nacional, o ensino superior.

No Artigo 35 da Constituição de 1891, o legislador incumbe ao Congresso, mas não *privativamente* (ressalta o próprio texto constitucional), as seguintes atribuições(...): (a) animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais (Artigo 35, 2º); (b) Criar instituições de ensino superior e secundários nos estados (Artigo 35, 3º) e (c) Prover a instrução secundária no Distrito Federal (Artigo 35, 4º ). Observamos que o legislador, ao estabelecer a incumbência privativa ao Congresso nas ações de animar, criar e prover não tenciona tolher a ação dos governos locais, portanto, não quer embaraçar a capacidade legislativa dos Estados. Poderíamos dizer que, aqui, há uma semente para a idéia que temos hoje de *competência concorrente* em matéria educacional , em que o Congresso participaria com normas gerais sem negar as peculiaridades dos Estados-Membros.

Apesar de a técnica de delimitar as esferas de competências das entidades federativas (União e Estados) ser uma herança imperial problemática e, parcialmente resolvida com o Ato Adicional de 1834, a Constituição de 1891 não defende explicitamente, para os Estados, a competência para legislação em matéria educacional. Subentende-se, porém, que a tarefa educacional dos Estados não terá a intervenção do Governo Federal conforme determina o dispositivo constitucional: “Incumbe a cada estado prover, expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar” (Artigo 5º). No artigo seguinte diz que “O Governo Federal não poderá intervir em

negócios peculiares aos estados”, salvo, entre outros casos, para manter a forma republicana federativa (Artigo 6º, 2º). A emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926, reforçará a forma republicana como princípio constitucional a assegurar a integridade nacional (Artigo 6º, II, a) e autonomia dos Estados.

Como vimos, acima, a Constituição de 1891, atenta ao princípio federativo para a unidade nacional, ressalva que as ações do Congresso Nacional, no tocante à educação, não serão *privativas*, mas *comulativas*, ou seja, levam em conta a ação dos governos locais. Todavia, se nos demormos na leitura do texto constitucional, chegaremos, de logo, à desconfiança de que a União é de um grau de intervenção muito forte, quando diz que, entre as atribuições contidas no artigo 35, terá o Congresso de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados (Artigo 35, 3º). Nessa condição passiva, estaria também o Distrito Federal que sofrerá a intervenção federal ao se determinar que o Congresso incumbe “prover a instrução secundária do Distrito Federal” (Artigo 35, 4º), nivelando-o, portanto, aos Estados-Membros. Aos Estados, na verdade, sobra a responsabilidade social pela organização do sistema primário de ensino.

Do ponto de vista de capacidade legislativa, os Estados, também, não gozam de autonomia federativa na República Velha<sup>22</sup>. Tomemos, agora, o Título II, Dos Estados. Lá, cinco artigos tratam de elementos orgânicos para os Estados, ressaltando, de início, que “cada estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União” (Artigo 63). Mas, a União interfere na ação legislativa dos Estados, numa flagrante ação intervencionista e centralizadora, no que toca à elaboração das constituições estaduais. Determina o legislador que “o estado que até o fim do ano de 1892 não houve decretado a sua Constituição, será submetido, por ato do Congresso, à de um dos outros, que mais conveniente a essa adaptação parecer, até que

---

<sup>22</sup> Entendemos, aqui, o período republicano brasileiro compreendido entre a proclamação da República, em 1889, e a Revolução de 1930.

o estado sujeito a esse regime e reforma, pelo processo nela determinado” (Artigo 2º, Disposições Transitórias). Reticamente, o texto assinala que “à proporção que os estados se forem organizando, o Governo Federal entregar-lhes-á a administração dos serviços, que pela constituição lhe competirem, e liquidará a responsabilidade da administração federal no tocante a esses serviços e ao pagamento do pessoal respectivo” (Artigo 3, Disposições Transitórias).

Desde o primeiro momento da República Federativa, houve um processo de anulação das prerrogativas dos Estados-Membros. A tendência de não se explicitar as competências dos estados pode ser percebida quando do Decreto 01 ao se prescrever que as províncias brasileiras, agora reunidas pelo “laço da federação”, ficam constituindo os Estados do Brasil<sup>23</sup>. Com tal omissão, os Estados, como entidades autônomos, ficam, federativamente, enfraquecidos.

Destaquemos, também, do Decreto da proclamação provisória da República Federativa, o seguinte: a soberania dada aos Estados, prerrogativa que não corresponde à historicidade de nossa Federação, difere do modelo norte-americano em que os Estados se uniam numa aliança com o governo federal; aqui, esta aliança foi condicionada por um decreto, ou seja, decima para baixo, em que se reconhecia, nos Estados, não uma soberania, mas uma autonomia federativa e, vale dizer, uma autonomia outorgada pelo regime republicano, em que pese o movimento federalista esboçado pelas rebeliões provinciais e sufocadas pelo regime imperial.

Interessante acompanhar o movimento posterior dos revolucionários de 15 de novembro de 1889, que através do Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889, anularam, formalmente, as competências legislativas dos estados no tocante à instrução pública e a seus estabelecimentos de ensino, como era assegurado no Ato Adicional de 1834 ao declarar, naquele decreto, que as

---

<sup>23</sup> Amaro CAVALCANTI, *Regime federativo e a República brasileira*, p.43

assembleias provinciais ficam extintas e fixa, provisoriamente, as atribuições dos governadores dos Estados<sup>24</sup>.

Os decretos subsequentes, como os de nº 802, de 4 de outubro de 1890 e de 848, de 11 de outubro de nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, limitam-se a estabelecer elementos orgânicos dos Estados, como a aprovação da emissão constituinte estadual e a consagração da dualidade de jurisdições do poder inicial. O decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, contendo o projeto da Constituição Federal, será substituído pelo Decreto nº 914, de 23 de outubro de 1890, que traz na versão original artigo 34, a ser promulgado como o de 35 na Constituição de 1891, que assim reza: “Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente animar, no país, o desenvolvimento da educação pública, a agricultura, a indústria e a imigração” (Artigo 34, 1º, Decreto 914) e “Criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” (Artigo 34, 2º), sem salientar, porém, a participação ativa dos estados. É particularmente importante o resgate do processo constituinte que veio a promulgar, em 1891, a Constituição Federal. Até a promulgação da Constituição, questões como centralização e descentralização política, soberania e autonomia federativa, particularmente referente aos recursos do tesouro nacional, estiveram presentes nos debates e no desenvolvimento dos trabalhos da constituinte.

No plano municipal, observamos que, com a Constituição republicana de 1891, reconheceu-se, formalmente, por força do regime federativo, a autonomia municipal. O Artigo 68 e o único a tratar, na Constituição de 1891, sobre a organização municipal, diz que “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Artigo 68). A partir desta disposição constitucional, os Estados vão procurar reforçar, do ponto de vista jurídico, a tese da autonomia municipal, mas ainda muito no plano

---

<sup>24</sup> Id., Ibid., p.44.

normativo ou superestrutural, sem que isso signifique, portanto, uma repercussão de ordem prática junto às franquias locais<sup>25</sup>.

Na prática, não houve autonomia municipal no Brasil durante os quarenta anos em que vigorou a Constituição de 1891 por conta de três fatores: (a) hábito do centralismo; (b) a opressão do coronelismo e (c) a incultura do povo. Foram estes três fatores transformaram os Municípios em feudos de políticos, no que Helly Lopes Meirelles (1993) compara a um “rebanho dócil ao seu poder político”<sup>26</sup>. Se a incultura do povo, o que nos faz lembrar o analfabetismo, era base de sustentação do coronelismo<sup>27</sup> nos Estados, por que estes fortaleceriam a autonomia municipal? Era tempo para uma reação política, o que só veio a acontecer com a chamada República Nova<sup>28</sup>.

### **Constituição Republicana de 1934**

Com a Revolução de 1930, o governo revolucionário, sob a égide de uma Assembleia Nacional Constituinte, organizou um regime democrático, mas centralizador, ou melhor, um centralismo democrático, afastando-se das tendências descentralizantes das oligarquias estaduais.

A Constituição de 1934 traz a educação nacional como matéria de competência privativa à União. Determina-se que “Compete privativamente à União traçar as diretrizes da educação nacional” (Artigo 5º, XIV). A competência privativa abre brecha para a participação dos Estados-Membros ao dispor que “A competência federal para legislar sobre as matérias nº XIV (...) não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias” e que ‘as leis estaduais, nestas casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação

---

<sup>25</sup> Helly Lopes MEIRELLES, *Direito municipal brasileiro*, p.31

<sup>26</sup> Id., *Ibid.*, p.31-32.

<sup>27</sup> Movimento orgárquico gerado pelos “coronéis”, chefes políticos, em geral, proprietários de terra, no interior do País, especialmente o Nordeste.

<sup>28</sup> Período republicano brasileiro compreendido entre a vitória da Revolução de 1930 e a implantação do Estado Novo, em 1937.

federal, sem dispensar as exigências desta” (Artigo 5º, §3º). Um dado a se assinalar é que a legislação supletiva dos Estados não teria, como acontecerá mais tarde com a atual Constituição Federal, um caráter de legislação plena. Ela é supletiva ou complementar para efeito de suprir lacunas ou deficiências da legislação federal. No elenco das matérias de competência privativa da União, registram-se, pelo menos, 29 assuntos privativos da União, sendo a educação nacional um dos explicitamente delegáveis aos Estados.

A instrução pública<sup>29</sup> é colocada, ainda, pelo constituinte de 1934, como uma matéria de competência concorrente à União e aos Estados. Determina-se que “Compete concorrentemente à União e aos Estados difundir a instrução pública em todos os seus graus” (Artigo 10, VI).

A competência de legislar sobre diretrizes da educação nacional passa ser atribuição, a nível da União, do Poder Legislativo. A competência privativa à União, nos termos do artigo 5º, XIV, da Constituição Federal de 1934, traduz-se como uma descentralização política, revelada na estrutura interna do texto constitucional, ou seja, na própria estrutura de organização federal, quando se diz, entre as atribuições do Poder Legislativo, que “Compete privativamente ao Poder Legislativo, com sanção do Presidente da República legislar sobre “todas as matérias de competência da União, constantes do artigo 5º, ou dependentes de lei federal, por força da Constituição” (Artigo 39, 8, e). Constatamos, no texto constitucional, que há, implicitamente, no item 8 do artigo 39, uma prerrogativa do Poder Legislativo para legislar sobre as matérias de competência da União, constantes do artigo 5º, que inclui, certamente, o de *traçar* as diretrizes da educação nacional. Aliás, o traçar, aqui, deve ser traduzido, subjacentemente, como uma ação centralizadora de demarcar os procedimentos gerais da educação nacional.

---

<sup>29</sup> A educação se distingue da instrução quanto à natureza do trabalho com o homem. A educação volta-se ao desenvolvimento integral, enquanto a instrução à inteligência do homem.

O que mais nos chama a atenção, na Constituição de 1934, é que, no capítulo II (da Educação e da Cultura), que pertence ao Título V (Da Família, da Educação e da Cultura), um capítulo, portanto, que traz normas sócio-ideológicas, há uma intervenção muito forte da União<sup>30</sup>. Sendo uma Constituição de feição liberal, contraditoriamente, o artigo 150 traz um elenco de competências exclusivas e centralizadoras da União, descartando, com um corretivo constitucional, a possibilidade de a matéria trazida no artigo 5º, nº XIV, contar com a participação ativa dos Estados. As ações são, assim, muito centralizadas na União em detrimento da participação dos Estados-Membros. A esse respeito, determina o legislador que “O plano nacional de educação, de lei federal, nos termos dos Art. 5, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas” (Artigo 150, parágrafo único), citando, em seguida, as seis normas que condicionam toda a realização do plano educacional através de medidas de restrições impostas pela ação centralizante federal.

O Artigo 152 da Constituição de 1934 reflete ainda o controle ideológico da União com relação ao plano nacional de educação, que concretiza a ação de “traçar as diretrizes da educação nacional”. Traçam-se diretrizes educacionais em um plano linear sem que leve em conta “desigualdades e peculiaridades regionais”. Assim, a União delega ao Conselho Nacional de Educação<sup>31</sup> a elaboração do plano nacional de educação ao determinar que

---

<sup>30</sup> Não há dúvida de que a definição de um capítulo específico de Educação resulta, em grande parte, da interferência, na Constituinte, de muitos Renovadores do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). documento contendo diretrizes educacionais dirigido ao povo e ao Governo.

<sup>31</sup> O Conselho Nacional de Educação, no Governo Provisório, é um órgão consultivo máximo destinado a assegurar o Ministério da Educação e Saúde Pública (Francisco Campos), criado pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Caracteriza-se pela baixa participação do magistério do ensino primário e secundário e por centralização de decisões na representação do ensino superior. A centralização das decisões do Conselho, no artigo 150, traduz o espírito das normas precedentes, isto é, resulta das atribuições fundamentais prescritas no Art. 5º, alínea 7, do Decreto.

“Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada aos fundos especiais” (Artigo 152, *caput*). Tolhe-se, ainda, a participação ativa e autônoma dos Estados e do Distrito Federal ao se determinar que “Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas, e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de educação e departamentos autônomos da administração do ensino” (Artigo 152, parágrafo único).

Assim, chegamos à conclusão, no que se refere à Constituição de 1934, de que o constituinte, ao deslocar uma competência exclusiva da União para um capítulo que traz artigos socio-ideológicos, tem, em mente, um controle ideológico, utilizando-se, para tanto, de subterfúgios descentralizantes.

No plano dos Estados-Membros, a Constituição de 1934, ao definir a educação nacional como competência privativa da União, determina a não exclusão da legislação estadual supletiva ou complementar sobre a mesma matéria constitucional, isto é, a competência de traçar as diretrizes da educação nacional, ressalvando que “as leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (Artigo 5º, §3º). Reforça tal prerrogativa ao determinar que compete privativamente aos Estados a elaboração de leis supletivas ou complementares da legislação federal, conforme o artigo 7º, III, tendo prescrito, no inciso anterior, que a União prestaria socorros aos Estados que em caso de calamidades públicas e desde que os solicitasse (Artigo 7º, II). A educação nacional fica implícita nos dispositivos acima descritos.

A Constituição de 1934 traz, como inovação em relação à Constituição de 1891, a explicitação da competência concorrente à União e aos Estados no “difundir a instrução pública em todos os

graus” (Artigo 10, VI). Os estados, no caso do descumprimento do preceito constitucional, poderão sofrer a intervenção federal (Art. 12, §1º). Com este artigo, procura-se dar estabilização à norma constitucional.

A Constituição de 1934 reserva o Capítulo II, do Título V (Da Família, Da Educação e Da Cultura) à educação e cultura. Define, no conjunto de dispositivos ou normas sócio-ideológicas no campo educacional, que à União, aos Estados e Municípios cabem a tarefa de “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual” (Artigo 148).

O legislador determina, ainda, que é de competência estadual a organização e manutenção de sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União (Artigo 151), especialmente as enumeradas no artigo 150, de competência exclusiva da União. Os Estados estabelecerão, nas formas das leis respectivas, e para o exercício de sua competência na matéria educacional, Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (Artigo 152, parágrafo único). As funções do Conselho Nacional de Educação são enumeradas no caput do artigo 152.

A Constituição de 1934 estabelece que os Estados apliquem nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, enquanto a União e os Municípios apliquem nunca menos de dez por cento (Artigo 156). Determina o texto constitucional que os Estados reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação, procedendo da mesma forma a União e o Distrito Federal. As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituirão, nos Estados, os *fundos*

*especiais*, a serem aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei (Artigo 157, §1º).

No plano dos Municípios, entre as competências privativas dos Estados, a Constituição de 1934 assinala a garantia do princípio da autonomia dos Municípios na promulgação de sua constituição e leis estaduais. Reforça a Constituição de 1934 que “A lei assegurará a autonomia dos Municípios em que se dividir o território” (Artigo 16, §2º). O artigo 13, sem dúvida, é determinante no que toca à consolidação do princípio de autonomia municipal ao determinar que “Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente (...)”, citando, entre outras prerrogativas das municipalidades, a de “organização dos serviços de sua competência” (Artigo 13, III). Não descarta, porém, a intervenção estadual no município, seja a nível assistencial ou político, quando diz: “É facultado ao Estado a Criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças” (artigo 13, §3º). Não descarta a intervenção estadual nas franquias locais em caso de impontualidade na prestação de serviço e inadimplência municipal (Artigo 13, § 4º).

As normas acima, portanto, tratam da intervenção excepcional nos negócios peculiares aos Estados. A partir daí, duas especulações são lançadas por nós. A primeira é a de que a norma precedente, para a prerrogativa da intervenção estadual nos Municípios, exposta na Constituição de 1967 e, mais recentemente, na de 1988, no que toca a não aplicação de recursos financeiros no ensino fundamental, estaria no artigo 13, §4º, da Constituição de 1934. Esta Constituição também não teria levado para a constituição subsequente, a de 1946, o mesmo conteúdo intervencionista? Cremos que sim.

A Constituição de 1934, como já assinalamos em outro tópico deste trabalho, traz, pela primeira vez, na história constitucional brasileira, um capítulo específico de Educação, ou seja, um capítulo contendo normas sócio-ideológicas para a Educação e a Cultura

(Artigo 148 e 158) voltadas aos Municípios. Entre as prerrogativas asseguradas aos Municípios, na seção educacional, temos a que determina que cabe aos Municípios, e, da mesma forma à União e aos Estados, “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalho intelectual” (Artigo 148). Este artigo, a nosso ver, está em comunhão com o artigo 10, da Constituição de 1934, em que há um aparente reforço federativo da descentralização dos poderes entre as entidades federativas, isto é, a autonomia da União e dos Estados, dando-lhes competência legislativa concorrente de difundir a instrução pública em todos os graus, o que, implicitamente, acabar por envolver também os municípios como entidades administrativas dos Estados (Artigo 10, VI). O que deixa claro, no entanto, no capítulo específico da Educação, na Constituição de 1934, é que não se reconhece, ainda, nos Municípios, a competência de organizar e manter o sistema educativo na rede municipal de ensino. Se de um lado, a Constituição reconhece a autonomia dos Municípios, do outro não os reconhece como entidades federativas com capacidade política de organizar suas redes de ensino, tendo, pois, de seguir as diretrizes estabelecidas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal (Artigo 151).

Entre as “amarras” do financiamento educacional, a Constituição de 1934 dispõe que os Municípios, assim como a União, aplicarão nunca menos de dez por cento da renda resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (Artigo 156, *caput*). Em caso do ensino nas zonas rurais, a União é que se encarregará de reservar “no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual” (Artigo 156, parágrafo único).

Pela Constituição de 1934, os Municípios não participam da competência de reservar, como farão a União, os Estados e o Distrito Federal, uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação (Artigo 157).

Garante, porém, a Constituição de 1934 que as “sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei”(Artigo 157, §2º ).

### **Constituição Republicana de 1937**

A Constituição Federal de 1937, outorgada, reserva o Artigo 16 para determinar que “Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: (...) XXIV - diretrizes de educação nacional” (Artigo 16, XXIV). No artigo 17 , o legislador determina , com relação às matérias de competência exclusiva da União, “a lei poderá delegar aos estados a faculdade de legislar, seja para regular a matéria, seja para suprir as lacunas da legislação federal, quando se trate de questão que interesse, de maneira predominante, a um ou alguns estados. Nesse caso, a lei votada pela Assembleia estadual só entrará em vigor mediante aprovação do Governo Federal” (Artigo 17).

Essa aparente disposição de descentralização legislativa por delegação aos Estados, pode ser verificada no artigo 18, embora sem referência explícita à matéria educacional. Determina-se que “independentemente de autorização, os estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal e até que esta os regule, sobre os seguintes assuntos” (Artigo 18), citando, em seguida, sete blocos de matérias, sem qualquer referência explícita à educação nacional. A seção “Da Educação e da Cultura”, por sua vez, envolve artigos sócio-ideológicos, compreendidos entre o artigo 128 a 134, não faz qualquer menção às competências da União para a área educacional.

Quanto aos Estados-Membros, a Carta de 1937 parece-nos ignorar a participação estadual nas tarefas educacionais. Entre as matérias ou assuntos em que os estados poderão legislar, enumerados no artigo 18, não é citada a das diretrizes da educação nacional. A omissão refletirá o centralismo da União no que toca às competências legislativas na área educacional? Cremos que sim. Outro sintoma claro do centralismo e autoritarismo da Carta de 1937 dá-se, como podemos constatar, nos artigos 128 e 134, que tratam Da Educação e da Cultura. Aqui, não se faz repartição de competências entre as entidades federativas. A palavra Estado, no capítulo educacional da Carta de 1937, é usada sempre no singular, traduzindo, decerto, a unidade ou centralismo estatal. Lembremos, ainda que, na abertura da carta constitucional, que “O Brasil é uma república”, mas não uma república federativa e, assim, não se justifica fazer referências explícitas à capacidade legislativa dos Estados. Em substância, o que observamos é que os Estados sofrem um processo de intervenção da União no tocante à manutenção dos serviços públicos. Estabelece-se que “A cada estado caberá organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos” (Artigo 8º, **caput**) e, de maneira autoritária, determina que “O estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços será transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira” (Artigo 8º, parágrafo único). As competências estaduais limitam-se ao cumprimento de obrigações estabelecidas pela Constituição, sempre com risco, de uma vez não cumpridas em tempo estabelecido, de uma intervenção federal. Determina-se, a propósito, que “Os estados têm a obrigação de providenciar, na esfera de sua competência, as medidas necessárias à execução dos tratados comerciais concluídos pela União. Se o não fizerem em tempo útil, a competência legislativa para tais medidas se devolverá à União” (Artigo 10).

Conserva-se, em dispositivo similar, na Constituição de 1937, a competência residual dos Estados para as competências privativas da União, entre as quais a de legislar sobre a matéria de

diretrizes da educação nacional (Artigo 16, XXIV). No entanto, uma leitura mais cuidadosa fará constatar-mos que a Constituição refere-se à questão da competência exclusiva da União e não à competência privativa, esta, modalidade que deveria estar, tecnicamente, como dispositivo relativo às diretrizes da educação nacional. Determina-se que, nas matérias de competência exclusiva da União aos Estados, poder-se-á delegar a faculdade de legislar. O poder legislativo outorgado aos Estados tanto pode estar a serviço da “regulação jurídica”, diante de questões que lhes dizem respeito de maneira predominante ou a alguns Estados. Nesse caso, condiciona a Constituição que “a lei votada pela Assembleia estadual só entrará em vigor mediante aprovação do Governo Federal” (Artigo 17).

A Constituição de 1937 traduz, enfim, o espírito autoritário e outorgante contra os Estados ao determinar que “as constituições estaduais serão outorgadas pelos respectivos governos, que exercerão, enquanto não se reunirem as Assembleias Legislativas, as funções destas nas matérias da competência dos Estados” (Artigo 181).

A Constituição de 1937 veio nominal e retoricamente a assegurar que “Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente (...)”, para citar, em seguida, entre uma de suas prerrogativas, a da “organização dos serviços públicos de caráter local” (Artigo 26, c). Determina ainda que “Os municípios de mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins” (Artigo 29, *caput*). Reforça o regime regulatório dos Estados ao prescrever que “Caberá aos estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração” (Artigo 29, parágrafo único).

O capítulo reservado à Educação e à Cultura, na Constituição de 1937, compreendido entre os artigos 128 e 134, não faz qualquer

menção ao Município. A palavra Estado, como já dissemos em outro momento, também não é referente à entidade federativa, mesmo porque o golpe ditatorial getuliano não reconhece a República como sendo federativa, tendente à descentralização política, isto é, não reconhece a estrutura de organização estatal em Estados-Membros e, destes, em Municípios. O que existe é o Estado, uma unidade centralizadora política. A expressão *peculiar interesse*, tradicionalmente dirigida aos Municípios é, na Constituição de 1937, destinada aos Estados, quando se diz: “A cada estado caberá organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos”( Artigo 8º ), o que sugere a redução dos Estados a condição inexpressiva de entidades não-federativas, à guisa dos Municípios.

No regime ditatorial do Estado Novo, os Municípios perderam sua autonomia emergente mais ainda do que no período imperial. Neste, pelo menos, as questões de interesse local eram debatidas nas Câmaras de Vereadores e levadas ao conhecimento dos governos ou das Assembleias Legislativas das Províncias, ao passo que, no sistema interventorial do Estado Novo, não havia qualquer “respiradouro” para as manifestações locais, visto que os prefeitos eram discricionários e governavam sem qualquer colaboração de órgão de representação popular.<sup>32</sup>

### **Constituição Republicana de 1946**

A Constituição liberal de 1946 traduz, no âmbito das competências da União, a centralização política, através da técnica explícita de competências exclusivas (Artigo 5º), entre as quais a matéria educacional, o que é aparentemente contraditório para uma Constituição de cunho liberal e federalista. Determina o legislador que compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Artigo 5, XV, d). A competência exclusiva justifica, com certeza, o fato do governo federal, através do

---

<sup>32</sup> Id.,Ibid.

Ministério da Educação, ter enviado, em 1948, um projeto de LDB. Observamos, porém, que o artigo seguinte, ou seja, o artigo 6º, determina descentralizadamente que a competência federal para legislar sobre as matérias do artigo 5, que envolve nove matérias, entre as quais a de “diretrizes e bases da educação nacional”, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar. Tem-se, na Constituição de 1946, a confirmação da tendência centralizante da União, ao se elencar, pelo menos, 25 matérias sob sua competência legislativa exclusiva.

Num estudo comparativo entre as Constituições de 1934 e de 1946, observamos que esta faz um enxugamento constitucional do Capítulo II (em ambas, contendo normas sócio-ideológicas para a educação), prescrevendo, apenas, dispositivos de ordem socio-ideológica e não fazendo, como a de 1934, a exposição de dispositivos orgânicos, relativos à organização do Estado. Essa tendência mais seletiva dos artigos que cuidam especificamente da educação e do ensino permanecerá nos textos constitucionais subsequentes, especialmente o atual, de 1988

Na perspectiva dos Estados-Membros, a Constituição de 1946 assegura aos Estados a volta à condição de co-participantes ou coadjuvantes dos poderes ou competências da União podendo, para a matéria de diretrizes e bases da educação nacional, legislar de forma supletiva ou complementar, nos termos do artigo 6º: “A competência federal para legislar sobre as matérias do artigo 5º, nº XV, letra d (diretrizes e bases da educação nacional) não exclui a legislação supletiva ou complementar.”

Reza a Constituição de 1946 que, nos Estados, é vedado lançar imposto sobre instituições de educação (Artigo 31, V, b).

O capítulo II, do Título VI (Da Família, Da Educação e Da Cultura), específico da matéria educacional, reserva dispositivos sócio-ideológicos para a educação, determinado, entre outras coisas, que “anualmente os estados aplicarão nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção de desenvolvimento do ensino (Artigo 169), garantindo-lhes, também, a competência de organizar os seus sistemas de ensino (Artigo 171).

A participação dos Estados, na política educacional, reflete, enfim, o regime representativo, a Federação e a República, resgatados e consagrados pela democracia liberal dos constituintes de 1946.

No tocante aos Municípios, ao contrário da Carta de 1937, a Constituição de 1946 resgata o princípio de autonomia municipal. Assegura-se a autonomia das franquias locais sob pena de, uma vez não levada em conta pelos Estados, mover-se uma ação intervencionista do Governo Federal (Artigo 7º, VII, e). Os Estados, por sua vez, terão a prerrogativa do regime interventorial nos Municípios, nos casos de irregularidade de suas finanças. Determina-se, explicitamente, que “Os estados não intervirão nos municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando (...)”, ocorrer os seguintes casos: (a) verificar-se a impontualidade nos serviços de empréstimo garantido pelo estado; (b) deixar o Município de pagar, por dois anos consecutivos, e sua dívida fundada (Artigo 23). O artigo 31, no que toca à tributação, veda aos Municípios lançar imposto sobre instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas, integralmente, no país, para os respectivos fins educacionais (Artigo 31, V, b).

O capítulo reservado à Educação e à Cultura, o que envolve os artigos 166 a 175, traz, como novidade, a alteração do percentual de recursos destinados, pelos Municípios, ao ensino. Os municípios, segundo o artigo 179, aplicarão nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, equiparando o mesmo percentual dos Estados e do Distrito Federal, enquanto os dez por cento a cargo da União. O Município não poderá, contudo, organizar o sistema de ensino, ficando o “sistema federal de ensino em caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais” (Artigo 170, parágrafo único).

## Constituição Republicana de 1967

A Constituição de 1967 veio a adotar o federalismo, mas uma forma de Estado Federal que deu maior expansão à própria União em detrimento dos Estados-Membros. O federalismo de 1967 não se caracterizou por partilha equilibrada de competências constitucionais. Os poderes enumerados da União eram tantos que pouco restava de prerrogativa para os Estados-Membros da Federação. Confirmou-se, mais uma vez, a centralização política em torno da União.

A educação, como matéria exclusiva na União é posta, no texto constitucional de 1967, nos seguintes termos: “Compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e normas gerais sobre desportos” (Artigo 8º, XVII, q). Como competência que omite, no próprio texto, o qualificativo “exclusivo”, leva-nos a conjecturar, à primeira leitura, descentralização legislativa ao lermos a seguinte determinação: “A competência da União não exclui a dos estados para legislar supletivamente sobre as matérias “q”, e mais outras (c, d, e, n, v), respeitada a lei federal”. Na prática, tal descentralização se constituiu em retórica, em letra morta. Um dado a considerar, a respeito dessa desconfiança, está, também, na matéria do item “q”, é que as diretrizes e bases da educação nacional, agora, nivela-se a legislação que trata das normas gerais sobre *desportos*. O desportismo, peculiar à formação militar, passa a ter uma relação de contiguidade com a educação nacional laica.

A depender da estrutura normativa da Constituição de 1967, os Estados participam da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, acrescida, ainda, das normas gerais sobre desportos. Determina-se, em substância, que “A Competência da União não exclui a dos estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas (...) (diretrizes e bases da educação nacional e normas gerais sobre desportos, respeitando a lei federal” (Artigo 8º, XV, parágrafo único).

A Constituição de 1967 garante que os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas constituições e leis que adotarem (Artigo 13),

mas ressalva que, para auxílio da União aos Estados, estes deverão entregar, previamente, um plano de sua aplicação (Artigo 13, §5º). Ou seja, os estados deverão justificar, com projeto de investimento, a solicitação de auxílio financeiro à União.

Com relação aos recursos a serem aplicados ao setor educacional, a Constituição de 1967 reafirma a obrigação compulsória dos Estados em aplicar nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Artigo 176, §4º). Os Estados organizarão os seus sistemas de ensino, garantida a assistência técnica e financeira da União, mas de modo que “Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional, que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar” (Artigo 177, §1º e 2º).

A novidade, com relação à Constituição de 1946, refere-se à intervenção dos Estados nos municípios por questões de ordem educacional. A Constituição prescreve que a Constituição Estadual pode regular sobre intervenção nos Municípios em casos que ocorra a não aplicação dos recursos tributários no ensino primário. Propõe a intervenção estadual quando “não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (Artigo 15, f).

No tocante aos Municípios, a Constituição de 1967, outorgada, assegura, nominalmente, a autonomia municipal, determinando o regime de intervenção federal nos Estados no caso de não respeito ao princípio já assegurado na tradição constitucional (Artigo 10, VI, e). A autonomia municipal será assegurada, segundo o texto constitucional, pela organização dos serviços públicos locais (Artigo 15, VI, e). Não descarta, porém, a intervenção dos Estados nos Municípios, regulada na Constituição do Estado, “somente quando o município não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (Artigo 15, §3º, f), de modo a assegurar a eficácia do dispositivo que determina, no capítulo contendo normas sócio-ideológicas, “Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze

por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Artigo 176, §4º).

Levantemos, agora, uma questão a esse respeito: não seria um contra-senso o Estado intervir no Município no caso deste não aplicar vinte por cento da receita tributária municipal no ensino primário, se os Municípios, assim também como os Estados e o Distrito, estariam obrigados, anualmente, a aplicar nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino? Terá havido um cochilo da Junta Militar? Ou; a aplicação compulsória dos Municípios de aplicar vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal, em cada ano, no ensino primário é de diferente interpretação quando se toma, como base de percentual tributário destinado ao setor educacional, o artigo 176 que diz: “Os Municípios aplicarão nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”?

A nosso ver, a correção dessa dúbia interpretação, gerada pela superposição e ambiguidade dos dispositivos constitucionais, será feita, no ordenamento constitucional, somente na Constituição de 1988, quando se diz que “O Estado não intervirá em seus Municípios quando não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Artigo 36, III). O mínimo exigido, como determina a Constituição Federal, é de vinte e cinco por cento. A prioridade municipal será também condicionada: atuação prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (Artigo 211, §2º).

## Constituição Republicana de 1988

Tratemos, aqui, da Educação como matéria de competência Legislativa das Entidades Federativas, na Nova República<sup>33</sup>, a partir da nova ordem constitucional de 1988.

A Constituição de 1988 persegue um fim último para o Estado brasileiro, que é o de torná-lo, juridicamente, uma República Federativa. A primeira providência jurídica nessa direção é a seguinte: a União, no Brasil, é um componente do Estado Federal. Temos um modelo de Federação por força do Direito. Na verdade, é uma abstração, dentro da teoria do federalismo clássico, compreender a União, no Brasil, como uma entidade federativa do Estado Federal. A história da Federação brasileira é particularmente *excêntrica* no contexto do federalismo internacional.<sup>34</sup>

Começemos pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988 que diz “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” e que tem, entre seus cinco fundamentos, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. É o artigo 1º uma espécie de *cláusula de promulgação*, portanto, um elemento formal de aplicabilidade, mas seu conteúdo atende mais a uma tradição formal de abertura do documento constitucional do que a uma exigência de ordem técnica e doutrinária do federalismo brasileiro.

Não é demais afirmar que a federação brasileira não resultou, como insistimos no presente trabalho, da união dos estados soberanos num Estado Federal como ocorreu com a federação

---

<sup>33</sup> Período republicano brasileiro compreendido entre a Campanha Nacional pela Redemocratização do País através das Diretas-Já, em 1984 e a implantação da Nova República, em 1985 aos nossos dias.

<sup>34</sup> Refere-se, doutrinariamente, a forma de governo pelo qual vários estados se reúnem num só Estado Federal (União), sem perderem sua autonomia, isto é, seus poderes reservados, fora dos negócios de interesse comum.

norte-americana. Aqui, antes de proclamada a República, éramos províncias sem nenhuma autonomia político-administrativa, pelo menos formalmente, exceto aquela temporária e nominalmente adotada pelo Ato Adicional de 1834, mas sem nenhuma eficácia jurídica, e, por uma imposição de um novo regime político e ordenamento jurídico passamos a adotar, por decreto e, em seguida, confirmado constitucionalmente, o Estado Federal. Essa peculiaridade federativa, em nosso país, deve ser sempre levada em conta, para não dizer lembrada, quando abordamos a questão dos entes federativos e de suas competências constitucionais para os campos social e cultural, em particular, referente ao direito social relativo à Educação.

A tradição republicana e constitucional consagrou a federação brasileira, mas a questão central da Federação, isto é, a repartição das competências dos entes federativos e o estabelecimento de suas fronteiras legislativas sempre foram o *nó górdio* do nosso federalismo. Chegamos a tal ponto de reforçar, de forma redundante, o modelo de federação consagrado na evolução constitucional que não atentamos, no rigor técnico devido, para a tautologia<sup>35</sup> do seguinte texto: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Artigo 18, *caput*).

O que há no artigo 1º e no artigo 18 é a mesma coisa: a afirmação do federalismo. A repetição, portanto, é, rigorosamente, inútil, de um truísmo escancarado, mas o legislador a praticou, decerto, como elemento orgânico da Constituição. Diríamos, até mesmo, que houve uma preocupação de ordem pedagógica. No artigo 18, porém, se ampliarmos a leitura, observamos que, diferente do artigo 1º, indicar as entidades federativas revela uma intenção dogmática, doutrinária, de afirmação e reafirmação

---

<sup>35</sup> Trata-se de um vício de linguagem que consiste em dizer, por formas diversas, sempre a mesma coisa. Nessa acepção, também, utilizamos, no presente trabalho, a palavra truísmo.

federalista, mesmo sabendo, *a priori*, que, historicamente, a União, os Estados federados, o Distrito Federal e os Municípios não são tão nivelados autonomicamente. Há modalidades de competências (exclusivas, privativas, concorrentes e comuns) que distinguem, hierarquicamente, as entidades federativas. Assim, dizer que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende as quatro entidades federativas é uma espécie de sentença jurídica, mas seu dogma é, historicamente, destituído de sentido. Há, ainda, um processo de construção do modelo de Estado Federal efetivamente federativo e democrático. Claro, no fundo, os constitucionalistas acabam por aceitar todas as intenções e manifestações do modelo federativo historicamente imposto e, juridicamente posto, na evolução constitucional do país; enfim, não há como negar que somos uma Federação e que temos um ordenamento jurídico que busca alcançar todos os princípios do federalismo internacional. Assim, enquanto, no artigo 1º, aceitamos a cláusula com a condição de nossa federação, o artigo 18 é uma obrigação que o constituinte nos impõe, compulsoriamente, por tradição. Fere a técnica, mas também a aceitamos sem reservas, por pura tradição na cultura do direito escrito no Brasil. E por manifestação plebiscitária já proclamamos nossa opção por uma República Federativa

Este Estado brasileiro, assim juridicamente construído, inviabiliza a existência de uma verdadeira Federação, que se efetiva por necessidades reais e práticas e não por simples proclamações jurídicas? E qual a repercussão desse modelo de Estado Federal para o setor educacional?

Começemos pela primeira questão. A primeira consequência que apontaríamos e a que nos interessa, em particular, é a de termos a União (ou pelo menos aquela “união indissolúvel”) como um ente federativo e autônomo, que participa do Estado Federal e que se confunde, na prática, por sua longa tradição de centralização política, com o próprio Estado Federal. A União é federativa de Direito, mas não é federada de fato, o que pode ser traduzida na diferença de “estar federativa”, mas não “ser federada”, ou, em

outras palavras, de não ter a mesma natureza federativa dos Estados-Membros.

Deixando de lado qualquer juízo de valor sobre a questão da *federatividade*<sup>36</sup>, isto é, desta condição autonomista das entidades federativas, diríamos que a federação das entidades intergovernamentais, no Brasil, traz uma situação curiosa e sobre ela vale a pena nos manifestar. A União e os Municípios, previstos na arquitetura federativa, não têm, rigorosamente, federatividade, ou melhor, uma imanência de autonomia e de descentralização política plena. É uma questão de ordem histórica. Nós não construímos nossa Federação a partir da existência real dos entes federativos. Arquitetamos primeiro o Estado Federal para depois prescrevermos as competências constitucionais (residuais e não reservadas) de seus entes. A União é descaracterizada, historicamente, como ente federado por não resultar da soma de “soberanias parciais”, isto é, da autonomia prévia e reservada dos Estados-membros. A União soberana é que gera Estados autônomos. No caso dos municípios, a situação não é menos curiosa: a questão do poder local lembra historicamente autonomia, desde o período colonial, mas é incompatível com o conceito doutrinário de Federação. Nem teríamos, com os municípios, uma “federação de municípios” nem com a União temos uma “federação de União”. Quanto ao Distrito Federal, diríamos, que, na tradição do constitucionalismo brasileiro, esteve presente nas Constituições como Município Neutro. Sua particularidade reside no fato de, na República, o Distrito Federal ter um caráter simbólico de uma intergovernabilidade federativa e sua natureza governamental não nos permite vislumbrar qualquer outra forma de ente federativo, senão o de Estado-Membro muito especial com governador eleito e uma constituição própria, batizada, pela Constituição atual, de Lei Orgânica Distrital.

---

<sup>36</sup> Neologismo adotado por nós, no presente trabalho, com a seguinte ideia: modo de ser autônomico dos entes do Estado Federal.

Agora, responderemos ao segundo questionamento, com base na reflexão acima. O Estado Federal sempre tendeu à centralização política, mas a União, como ente deste Estado, por não ser, efetivamente, uma entidade federada, não centralizou, nas constituições brasileiras, notadamente a de constituição Federal de 1988, a competência legislativa exclusiva da educação nacional.

Aliás, no caso brasileiro, a educação nacional nunca foi, a rigor, um monopólio do Estado Federal, pelo menos, estruturalmente, o que não quer dizer, no entanto, que não tenha tido iniciativa de projeto de lei no campo educacional, como ocorreu com a Lei 4.024/61, forjado durante 13 anos no Congresso Nacional, um espaço da sociedade política, que deu apenas tramitação à proposta da União; esta, por sua vez, nesse contexto, reduzida, conceitualmente, ao governo federal e este, por sua vez, reduzido ao Ministério da Educação. Na estrutura de poder em que a educação fosse monopólio do Estado, o caráter de abrangência repercutiria no conjunto de Ministérios, no Legislativo e no Judiciário. Destaquemos que o ensino superior, em que pese ter sido, historicamente, priorizado pela União, não caracterizou monopólio estatal posto que os Estados ofertaram, no âmbito de sua autonomia, o ensino superior estadual.

Entre as constituições nacionais, a de 1988 foi a única a tomar deliberadamente a Educação, enquanto dispositivo constitucional, como um elemento tipificador da Federação, manifesta no âmbito das competências legislativas das entidades federativas.

É a Educação, como matéria de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que favorece diversas modalidades de descentralização política, como podemos sistematizar aqui: a) *Descentralização Legislativa Privativa Estadual por Delegação* resultante da eficácia jurídica do Artigo 22(inciso XIXI), referente à competência privativa da União em matéria de diretrizes e bases da Educação Nacional; b) *Descentralização Administrativa Intergovernamental* resultante do Artigo 23(incisos V, XII) em que trata da competência comum material da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a partir de normas

de cooperação a serem, estabelecidas a nível federal tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional e c) *Descentralização Legislativa Plena* resultante do Artigo 14 (inciso IX), referente à competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal que favorece uma descentralização plena aos Estados para atender suas peculiaridades regionais.

Na passagem da competência privativa à concorrente (Art. 22 ao Art. 14), a Educação é a única matéria comum para as quatro entidades federativas, registrando-se também um aumento progressivo de atribuições em favor das entidades federativas: a nível de União, atribuição no que tocam às *diretrizes e bases da educação nacional*: à nível de União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atribuições no que tocam à *Cultura, Educação e Educação para o trânsito* e a nível de União, dos Estados e do Distrito Federal, atribuições no que tocam à *Ciência, Ensino e Desporto*. Passemos agora para um estudo sobre cada uma das modalidades de competência prevista na Lei Maior.

Ao nos depararmos com a norma jurídica na Constituição Federal de 1988 que determina: “Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (Artigo 22, XXIV) poderíamos fazer duas leituras: (a) uma leitura descentralista e (b) uma leitura centralista. Uma leitura federalista, como quer aparentemente o texto constitucional, e outra leitura unitarista, esta, resultante da secular tradição constitucional do País.<sup>37</sup> Em outras palavras, a educação nacional como competência exclusiva ou particular da União produziria um regime unitarista, unilateral e autocrático, ao contrário do regime federativo em que há, como princípio, a participação dos entes federativos ou a intergovernabilidade.

O exame assim demorado sobre o artigo 22, inciso XXIV, mostrará que a competência privativa da União de legislar sobre

---

<sup>37</sup>Clêrmerson Merlin CLÈVER e Marcela Moraes PEIXOTO, “ O estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da constituição de 1988”, *Revista de Informação Legislativa*, p.22.

diretrizes e bases da educação nacional não exclui a participação ativa dos Estados na legislação sobre questões específicas da matéria educacional através de uma delegação conforme podemos depreender deste dispositivo constitucional: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (Artigo 22, parágrafo único). Neste artigo, pelo menos 29 matérias constitucionais poderão ser delegadas aos Estados-Membros, o que caracteriza, a nosso ver, um *grau de descentralização*.

Segundo Clémerson Merlin Clève e Marcela Moraes Peixoto (1989), a distribuição de poder na Constituição vigente resultou do reordenamento federativo, pela Assembleia Constituinte de 1987/1988, do Estado brasileiro, posto que a sociedade reclamava uma distribuição dos poderes de forma equilibrada, ainda que mantendo o princípio do federalismo cooperativo do Estado Providencial. É a partir desse novo ordenamento federativo que se estabelece uma *lei da coordenação*, isto é, uma relação contígua ou igual entre a União e as unidades federadas.<sup>38</sup>

Com o estabelecimento de um nível de autonomia político-legislativa entre as entidades federativas, a relação entre União e entes federados passou a seguir, no plano das competências legislativas, uma regra da participação estadual no Governo federal a que se denomina *lei da coordenação*. A tendência do monopólio e a secundarização do papel do Congresso Nacional em matéria constitucional, por exemplo, praticamente foi descartada com a participação virtual dos Estados na co-participação e co-responsabilidade de legislar sobre matérias *enumeradas*.

Vemos na competência privativa da União de legislar a matéria constitucional do artigo 22, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, um indicador concreto de descentralização política. Tendente à centralização seria, na hipótese da competência referente ao Artigo 22, inciso XXIX, ser exclusiva, o que excluiria, decerto, a participação dos Estados-Membros, o que não é o caso.

---

<sup>38</sup> Id., *Ibidem*.

A técnica da repartição de competências enumeradas é uma herança constitucional dos Estados Unidos em que pese o texto norte-americano, no tocante ao educacional, não enumerar a legislação de “diretrizes e bases da educação nacional”.

Conforme salienta José Afonso da Silva (1992), a Constituição, ao adotar essa técnica de repartição de competências, que é complexa, busca realizar o que chama de *equilíbrio federativo*, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União experimentada pelos Estados Unidos. A novidade brasileira é que nessa repartição de competências há um compartilhamento de poder ou de capacidade legislativa, uma vez que combina essa reserva de campos específicos com possibilidade de delegação de serviços de áreas comuns em que se vêem atuações paralelas entre as quatro entidades federativas.<sup>39</sup>

Assim, o dispositivo constitucional que trata das diretrizes e base da educação nacional, uma lei complementar, resulta de uma competência privativa e delegável porque, como salienta José Afonso da Silva (1992), “Quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada” (SILVA:1992, p. 419). De modo que o constituinte ao outorgar à União a competência privativa de legislar sobre Educação Nacional utiliza-se do expediente de uma *delegação parcial* através de uma virtual lei complementar que autoriza aos Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo 22.

Em substância: longe de uma leitura de que a expressão “compete privativamente à União legislar sobre” possa traduzir-se como um *grau de centralização* do governo federal, não se vê aí idéia de privação das demais entidades intergovernamentais, especialmente os Estados, que, ao contrário, podem, não tolhidos pela legislação federal, participar co-responsavelmente do processo

---

<sup>39</sup> José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p.419

legislativo. Essa “convivência íntima e solidária” entre as entidades intergovernamentais resultaria, assim da lei de coordenação e da regra de participação estadual na vontade nacional que caracterizam o Estado Federal.

Já a educação nacional, como competência comum, manifesta-se no Artigo 23, inciso V, da Constituição Federal de 1988. Por ele, determina-se que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. O parágrafo único do artigo, por sua vez, prescreve que ‘Lei complementar fixará normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’ (Artigo 23, parágrafo único).

O artigo nos remete à questão do sistema de execução de serviços na área educacional. Segundo José Afonso da Silva(1992) , a execução dos serviços de competência das entidades que compõem o Estado Federal é problema que integra a estrutura do federalismo.<sup>40</sup> Na tipologia do sistema de execução de serviços, o constitucionalista distingui três sistemas: (a) sistema imediato; (b) sistema mediato e (c) sistema misto<sup>41</sup>.

Com a Constituição vigente, nos termos do artigo 23, parágrafo único, o sistema brasileiro de execução de serviços tende a ser imediato. As entidades federativas mantêm, cada qual, seu corpo de servidores públicos destinados a ações executivas das respectivas administrações, como determina os artigos 37 e 39, uma vez que podem ter um corpo próprio de servidores da administração pública, indireta ou fundacional, obedecendo Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, e, no âmbito de sua competência, um regime jurídico único com todas as garantias constitucionais para os servidores públicos. A Constituição, no entanto, vale salientar, para este sistema imediato, com autonomia funcional e administrativa, incumbe a lei

---

<sup>40</sup>*Ibid.*, p.421

<sup>41</sup> Id., *Ibid.*

complementar de fixar normas para a cooperação entre as quatro entidades, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, ou seja, o *equilíbrio federativo*.

A descentralização política, aqui, expressa-se entre os níveis de governo. Trata-se de uma descentralização referente às relações intergovernamentais. A lei complementar a fixar a cooperação entre as entidades federativas caracteriza o grau de centralização do sistema de execução de serviço na área de competência sócio-cultural (acesso à cultura, à educação e à ciência). Prevalece, decerto, a lei de coordenação e não a de subordinação política, técnica e financeira dos Estados, Municípios e Distrito Federal frente ao governo federal com tendência histórica à centralização. Uma política pública da educação que tem em perspectiva uma política social de acesso à educação, à cultura e à ciência passa, necessariamente, por um aparato financeiro e técnico-administrativo, o que pode levar as entidades subnacionais, se não amparadas por um dispositivo constitucional, a uma situação ou relação de subordinação e de dependência federal.

Assim, vemos, no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, uma descentralização financeira alternativa em que os Estados e os Municípios recuperam sua posição de agentes de governo e de serviços educacionais.

Uma outra compreensão que poderíamos fazer do artigo 23, inciso V, entre os doze serviços a serem executados, em comum, pelas entidades governamentais, é a de não exclusividade da União, portanto, a não exclusão das entidades federativas no cumprimento do preceito legal. Há uma co-responsabilidade, um compartilhamento da União com as demais entidades federativas na execução das tarefas. Certamente, tal repartição de ação comum não se fará de forma linear, com sobrecarga para a entidade mais débil financeira, mas uma ação em que todos estão envolvidos e viabilizam, no social e no regional, o preceito constitucional. A política de acesso à cultura, à educação e à ciência é, antes de tudo, uma política social, em que envolve todo o complexo estrutural da Federação.

A competência concorrente referente à Educação também merece de nós uma especial reflexão e tomada de posição. A Constituição Federal vigente, no seu artigo 24, inciso IX, determina que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre educação, cultura, ensino e desporto. Na nossa compreensão, o primeiro momento do cumprimento deste preceito constitucional, dentro de uma perspectiva legal e superestrutural, ou seja, antes de sua eficácia como norma jurídica, está na Seção I (Da Educação), Seção II (da Cultura), Seção III (do Desporto), capítulo III do Título VIII relativo à Ordem Social da própria Constituição Federal de 1988. O que se reza no texto se cumpre, metalinguisticamente (ou se apelarmos para um outro neologismo falaríamos em *metaconstitucionalidade*) no próprio texto constitucional. O que se observa, no entanto, é a omissão na Constituição de uma seção relativa ao ensino *stricto sensu* (faz sentido uma vez que tecnicamente não é matéria para o constituinte, e sim, para o legislador ordinário). O *ensino* (ensino escolar, formal e sistematizado) é tratado *lato sensu* sob o signo da Educação (ensino mais geral ou abrangente, isto é, social, que envolve a família e a sociedade de modo mais amplo) , com intenções genéricas de traçar as bases e diretrizes da educação nacional. Certamente, dá-se tal fenômeno jurídico (e não restrito ao setor educacional) porque, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, ou seja, principiológicas (Artigo 24, §1º ) , sem que nesta normatividade geral e principiológica haja um procedimento centralizador, de exclusividade e com a conseqüente exclusão das demais entidades federativas no que refere ao preceito concorrente. Assim, o constituinte determina que “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” (Artigo 24, § 2º) e nos demais parágrafos desfaz qualquer tendência à exclusividade, ao determinar que “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades” (Artigo 24, § 3º) e ainda que “A superveniência da lei federal sobre

normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (Artigo 24, § 4º). a expressão *normas gerais* é nuclear para a compreensão dos parágrafos do artigo 24. Queremos dizer, de outro modo: as normas gerais da União se expressam na própria Constituição Federal, o que pode justificar, entre outras coisas, o detalhamento e o descritivismo do texto constitucional.

Insistimos ainda: a nosso ver, as seções I, II e III do capítulo III, no Título VIII, da Constituição Federal, são a primeira manifestação concreta e superestrutural de sua competência concorrente. Há um nível de metalinguagem no preceito constitucional que, uma vez manifesto naquelas seções, produz uma espécie de *metanormatividade* (ou de *metaconstitucionalidade* como propomos antes). Isto é, as seções contêm as normas gerais a que se referem os parágrafos do artigo 24. Estas normas jurídicas, ali expostas, são elementos constitucionais sócio-ideológicos que dão eficácia, no próprio texto constitucional, aos elementos orgânicos contidos no artigo 24 e, por isso, serão, fartamente, reproduzidos e adaptados nos textos constitucionais dos Estados-Membros, municipais e o Distrito Federal. Decerto, o equilíbrio federativo passa pela unidade ou harmonia de competências expressas na Constituição Federal. É a Lei Maior que contém as bases constitucionais da educação para as entidades federativas. São aquelas normas gerais da União que vão indicar os espaços em branco a serem suplementados pelos Estados-membros e estes, por suas vezes, oferecem as bases as normas infra-estruturais e indicarão, por sua vez, as brechas suplementares a serem preenchidas pelas leis orgânicas municipais. Esse “encadeamento” normativo que vai do respeito aos princípios da Constituição Federal à prerrogativa de construção, reconstrução e ampliação das normas constitucionais que darão a tônica do Estado Federal. Esses procedimentos foram engenhosamente postos em prática que as normas gerais, contidas na Constituição Federal vigente, com sutis modificações redacionais, são reproduzidas nas constituições estaduais de 1989 (e nas leis orgânicas de 1990) como veremos mais adiante e que comprovam a tese levantada por nós neste tópico.

Uma outra leitura poderia ser feita resultante também da eficácia das competências concorrentes no âmbito constitucional. Ver-se-ia, nas seções I, II e III do Capítulo III, do Título VII, da Constituição Federal, uma manifestação da competência privativa da União de legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional, como determina o artigo 22, inciso XIXI, o que descartaria a necessidade de uma lei complementar. Em outras palavras, uma lei complementar contendo as diretrizes e bases da educação nacional, expressamente já contidas na própria Constituição Federal, não faria mais sentido ou, senão, teria pouco de ciência do Direito. Como diz Nicola Matteuci (1991), a ciência não pode afirmar tautologia. Para pôr ordem em seu material empírico, e a Constituinte, a nosso ver, é uma experiência concreta da sociedade civil e da sociedade política de construção do Estado. Assim, a “complementaridade” do que não necessita de regulamentação, resultaria em tautologia, em truísmo jurídico. Ainda observamos que o constituinte, como quer evitando tautologia ou truísmo jurídico, ordenou os títulos, capítulos, incisos e alíneas, valendo-se de seções diversas, no esforço de tornar a Constituição uma manifestação material da ‘própria estrutura da comunidade política organizada’ (MATTEUCI: 1991, p. 247), lançando mão das classificações e tipologias. Outro dado que chamaríamos a atenção é o seguinte: em momento algum do texto constitucional se diz que o artigo 22, XXIV, é uma matéria cuja eficácia dá-se em *lei complementar*. Diz-se, sim, que “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (Artigo 22, parágrafo único). Além do mais, as bases e as diretrizes da educação nacional estão na própria Constituição, no seu capítulo específico de Educação. Este, sim, é passível de leis (não necessariamente complementares) para regulamentar diversos tópicos como a questão dos níveis de ensino, distribuição de recursos financeiros, gestão escolar e que podem, a nosso ver, ser pela via da legislação ordinária.

Em substância, estamos certos de que a norma jurídica contida no Artigo 22 não indica a lei complementar, mas movidos pela tradição, derivada do mesmo equívoco exegético na constituição Federal de 1946, fomos levados a crer que a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é uma lei complementar à Constituição. Deixa-se de lado um positivismo jurídico em nome de um juízo de valor de ordem mais ideológica e que revela, na estrutura de poder, correlação de forças conflitantes e antagônicas, manifestas, como sabemos, no processo de discussão e elaboração e aprovação da Lei Complementar nº 4.024/61, que, supostamente, deu eficácia a uma norma ou competência constitucional. Tal desconfiança procede, ainda, quando lembramos que a Constituição Federal de 1934, no seu artigo 5º, inciso XIV, refere-se a um “traçar as diretrizes da educação nacional”, mas sem que isso tenha conduzido a uma mobilização do legislador ou dos educadores para a promulgação de uma LDB. A Lei 4.024/61 e, agora, a Lei 9.394, de 20/12/96 atendem, historicamente, a interesses de ordem política, de ordem programática e governamental, do que a necessidades jurídicas ou exegéticas das normas constitucionais.

As considerações acima nos levam a crer o seguinte: a educação enquanto matéria constitucional manifesta-se, no âmbito dos dispositivos constitucionais, sem exclusividade na matéria por parte das entidades federativas, conseqüentemente, não há monopólio do Estado Federal ou centralização política e, por outra conseqüência, não se fala em descentralização da educação no âmbito das entidades federativas. A privatividade (normas privativas), a comunilidade (normas comuns) e a concorrenciaisidade (normas concorrentes) são indicativos, no âmbito das competências constitucionais, de descentralização política, uma vez que, nessa repartição de competências, há repartição de poder, de autoridade, posto que “na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado federal” (SILVA: 1992, p. 433 ).



## DESCRIÇÃO NORMATIVA DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Tomando por base as cinco categorias de elementos estruturantes das constituições<sup>42</sup> contemporâneas escritas (elementos orgânicos, elementos limitativos, elementos sócio-ideológicos, elementos de estabilização constitucional e elementos formais de aplicabilidade), propostas por José Afonso da Silva (1992)<sup>43</sup>, observamos, historicamente, o *campo de expansão* da educação como norma constitucional na evolução das constituições brasileiras, no período de 1824 a 1967, e na Constituição Federal de 1988, conformes Tabelas nº 1 e 2, respectivamente.

O estudo comparativo, a partir destas cinco categorias de elementos estruturantes, leva-nos a crer que a Educação como norma constitucional vai aumentando seu campo de expansão, isto é, seu registro normativo e formal, na proporção em que as cinco categorias de elementos vão se integrando nas Constituições no decorrer da evolução histórica e à medida que o Estado absorve novas finalidades e se torna, assim, mais social e intervencionista. Em 1988, quando o Estado Federal configura um federalismo de equilíbrio<sup>44</sup> a Educação alcança, plenamente, as cinco categorias de elementos, agora sob a égide da descentralização legislativa, com repercussão direta na auto-organização constitucional de 1989 dos Estados-Membros, entes fundamentais da arquitetura federativa brasileira.

Para a sistematização da norma educacional na evolução constitucional(1824-1967) e na Constituição Federal de 1988, faz-se necessária a discriminação de cada uma das cinco categorias de

---

<sup>42</sup> A ideia de estrutura está ligada às raízes da palavra constituição. A origem do nome é latina: "constitutio", de "constituere", arranjo, disposição. A raiz "stare", significa situar-se em apuro, de pé; "constituere", estabelecer, constituir.

<sup>43</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 45-46

<sup>44</sup> Raul Machado HORTA, *Estudos de direito constitucional*, p.526.

elementos estruturantes, como forma de melhor visualizar o lugar das normas referentes à Educação *lato sensu* (educação como direito social) e a educação *stricto sensu* (educação escolar) no âmbito das constituições brasileiras.

As matérias relacionadas no âmbito das cinco categorias de elementos estruturantes, após um processo de rastreamento da educação como norma constitucional, estão assim distribuídas:

#### **ELEMENTOS ORGÂNICOS:**

a) competência expressa e repartição competencial em matéria de Educação; b) acumulação excepcional de cargos de professor para os membros do Poder Judiciário; c) acumulação excepcional de cargos de magistério para os funcionários da Administração Pública e d) limitação do poder de tributar sobre instituições de educação;

#### **ELEMENTOS LIMITATIVOS:**

Afirmação do princípio liberal da educação como direito social e de cidadania;

#### **ELEMENTOS SÓCIO-IDEOLÓGICOS:**

a) responsabilidade social pela educação escolar, b) aposentadoria especial para os professores, c) promoção do desporto educacional, d) educação como princípio da comunicação social, e) promoção da educação ambiental, f) educação como princípio do planejamento familiar, g) garantia da educação à criança e ao adolescente, h) dever dos pais da educação aos filhos menores e i) garantia do acesso do trabalhador adolescente à escola;

#### **ELEMENTOS DE ESTABILIZAÇÃO CONSTITUCIONAL:**

a) técnica da intervenção estadual nos municípios no caso de não aplicação do percentual mínimo no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental;

## ELEMENTOS FORMAIS DE APLICABILIDADE:

a) vantagens pessoais aos professores dos institutos oficiais de ensino superior, b) assistência educacional ao ex-combatente da Segunda Guerra Mundial, c) não aplicação do princípio da gratuidade do ensino público em instituições parcialmente mantidas com recursos públicos, d) inovações curriculares, e) Manutenção sob órbita federal do Colégio Pedro II, f) mobilização da sociedade organizada para eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, g) descentralização das atividades das universidades públicas, h) recebimento excepcional dos recursos públicos por entidades educacionais privadas e i) promoção da edição popular da Constituição à disposição das escolas.

No processo de rastreamento das normas educacionais no âmbito das Constituições brasileiras(1824-1967) e da Constituição Federal de 1988, levando-se em conta o texto constitucional em sua totalidade normativa, constatamos que o Poder Legislativo, constituinte ou não, recorreu desde a Carta Outorgada de 1824, ao *expediente da recepção*, isto é, levou , para a Constituição, normas já feitas, produzidas por ordenamentos diversos e precedentes.<sup>45</sup>A recepção das normas precedentes registra-se em dois níveis: exógeno e endógeno. Pelo nível exógeno, encontramos exemplo na nítida influência da Revolução Francesa, especialmente o documento *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* da Assembleia Nacional francesa(1789) na formulação da norma educacional que se localiza na categoria de elemento limitativo da Carta de 1824, em que consagra: “ A instrução pública é gratuita a todos os cidadão”(Art. 179, XXXII).

Estabelecido o ordenamento jurídico no Brasil-Império, a partir da Carta de 1824 e do Ato Adicional de 1834, o *expediente de recepção* dá-se a nível endógeno, isto é, as duas fontes legislativas influenciarão o ordenamento constitucional resultante da fase republicana. Esse grau de influência poderá ser percebido a partir

---

<sup>45</sup> Norberto BOBBIO, *Teoria do Ordenamento Jurídico*, p.38

da Constituição de 1891, apesar de esta sofrer mais diretamente a influência da Constituição e doutrina federativa norte-americanas. A partir do regime republicano, especialmente com a promulgação da Constituição de 1934, recorre-se, com mais nitidez, ao expediente de delegação<sup>46</sup> em que há um esforço por parte da sociedade política, no caso o constituinte, de promover a autonomia política no âmbito da Federação, tendo-se registro histórico desse maior esforço ou reforço da afirmação federativa na Constituição de 1988, quando são contempladas várias formas de competências (privativa, concorrente e comum) para dar vazão ao processo de descentralização legislativa.

Ao chegarmos à Nova República, a estrutura normativa da Constituição Federal de 1988 não nos parece ser obra original, incomum ou ímpar do Poder Constituinte, instaurado em 1987. Isto significa dizer que, no que se refere à Educação, muito pouco se acrescentou à estrutura dos ordenamentos constitucionais anteriores à Constituição de 1988, uma vez que, ao fazermos o rastrear das normas na formação histórica dos ordenamentos constitucionais muitas delas, especialmente às referentes à categoria de elementos orgânicos(organização do Estado), já estavam registradas nos textos anteriores. Confirma-se, daí, a assertiva de Noberto Bobbio de que o ordenamento positivo é concebido como um direito emergente de um estado jurídico mais antigo que continua a subsistir.<sup>47</sup> No caso brasileiro, a reafirmação de muitas normas foi, na verdade, um esforço do constituinte para dar-lhes eficácia na sociedade estatal, como ocorre, por exemplo, com o princípio da gratuidade, de 1824(Art. 179, XXXII) a 1988(Art. 6º), conservados na estrutura organizativa do Estado. Ou, em outro momento, reafirma-se a técnica de intervenção estadual nos municípios que desrespeitarem o mínimo de aplicação dos recursos públicos no ensino fundamental, registrado inicialmente em 1967(Art. 15, 3º, f) e reafirmado em 1988(Art. 36, III).

---

<sup>46</sup>Idem, Ibidem.

<sup>47</sup>Idem, Ibidem, p.44.

Em três das cinco categorias de elementos estruturantes das Constituições (orgânicos, limitativos e estabilização constitucional) teremos normas de reprodução dentro deste expediente de recepção a que me referi a pouco. São estas normas, segundo Horta (1995), que refletem a expansividade do modelo federal que vem se configurando ao longo de nossa formação histórica constitucional. Assim como a Constituição Federal reproduz, primariamente, estas normas preexistentes, as constituições estaduais conforme veremos a seguir, reproduzirão, secundariamente, também o mesmo conteúdo normativo, seguindo o caráter ou a orientação compulsória da norma constitucional superior. Não há, porém, nesta reprodução normativa, seja a nível de Constituição Federal de 1988 com relação às constituições anteriores seja a nível de Constituições Estaduais de 1989 com relação à Constituição Federal de 1988 uma adesão voluntária e automática à orientação normativa federal, de modo a sugerir *normas de imitação* que comprometam o princípio de autonomia dos Estados-Membros, entes fundamentais da organização federativa<sup>48</sup>.

Ao lado das categorias constitucionais, acima descritas, oferecemos, a seguir, as normas referentes à educação em dois planos: a) Na evolução constitucional (1824-1967) e b) Na Constituição Federal de 1988.

## ELEMENTOS ORGÂNICOS

Na evolução constitucional (1824-1967) e na Constituição Federal de 1988:

a) **Competência expressa e repartição competencial em matéria de Educação:** (Art. 110, Art. III, BRASIL: 1824); (Art. 10, §2º, BRASIL: Ato Adicional de 12 de agosto de 1834), (Arts 34, 30 e 35, BRASIL:1891);(Art. 5º, XIV; Art. 39, 8, e, BRASIL: 1934); (Art.16, XXIV, BRASIL: 1937); (Art 5º, XV, d, e Art. 6º, BRASIL: 1946); ((Art. 8º, XVII, q e parágrafo único, BRASIL: 1967) E (Art. 22, XIX; Art. 23, V, XII; Art. 24, IX; Art. 30, VI, BRASIL: 1988);

---

<sup>48</sup> Raul Machado HORTA, *Estudos de direito constitucional.*, p. 494-495.

**b) Acumulação excepcional de cargos de professor para os membros do Poder Judiciário:** (Art. 96, I, BRASIL: 1946); (art 99, i, BRASIL: 1967); (Art. 95, parágrafo único, I; Art. 128, §5º, II, d, BRASIL; 1988);

**c) Acumulação excepcional de cargos de magistério para os funcionários da Administração Pública:** (Art. 185, BRASIL: 1946); (Art 99, III, BRASIL: 1967) e (Art.37, XVI, a, b, BRASIL: 1988) e

**d) Limitação do poder de tributar sobre instituições de educação:**(Art. 19, III, c, BRASIL: 1967) e (Art. 150, VI, c, BRASIL: 1988).

## **ELEMENTOS LIMITATIVOS**

Na evolução constitucional (1824-1967) e na Constituição Federal de 1988:

**a) Afirmação do princípio liberal de educação como direito social e de cidadania:** (Art. 179, XXXII e XXXIII, BRASIL: 1824) e (Art. 6º; Art. 7º, IV, XIXI, BRASIL: 1988)

## **ELEMENTOS SÓCIO-EDUCACIONAIS:**

Na evolução constitucional (1814-1967) e na Constituição Federal de 1988:

**a) Responsabilidade social pela educação escolar:** (Art. 148 a Art. 158, BRASIL:1934); (Art. 128 a art. 134, BRASIL: 1937); (Art. 166 a Art. 175, BRASIL: 1946): (Art.176 a Art. 178, BRASIL: 1967) e (Art. 205 a Art. 214, BRASIL: 1988).

**b) Aposentadoria especial para os professores:** (Art. 165, XX, BRASIL: 1967) e (Art. 202, III, BRASIL: 1988);

**c) Promoção do desporto educacional:** (Art. 217, II, BRASIL: 1988);

**d) Educação como princípio da comunicação social:** (Art. 221, I, BRASIL: 1988);

**e) Promoção da educação ambiental:** (Art. 225, VI, BRASIL: 1988); **f) Educação como princípio do planejamento familiar:** (Art. 226,§7º, BRASIL: 1988);

g) **Garantia da educação à criança e ao adolescente:** (Art. 227, caput, BRASIL: 1988);

h) **Dever dos pais da educação aos filhos menores** (ART. 229, BRASIL: 1988) e

i) **Garantia do acesso do trabalhador adolescente à escola:** (Art. 227, §3º, III, BRASIL;1988).

## **ELEMENTOS DE ESTABILIZAÇÃO CONSTITUCIONAL**

4.1.) Na evolução constitucional (1824-1967) e na Constituição Federal de 1988:

a) **Técnica da intervenção estadual nos municípios no caso de não aplicação do percentual mínimo dos recursos municipais no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental:** (Art. 15, 3º, f, BRASIL: 1967) e (Art. 36, III, BRASIL: 1988).

## **ELEMENTOS FORMAIS DE APLICABILIDADE**

Na evolução constitucional (1824-1967) e na Constituição federal de 1988.

a) **Vantagens pessoais aos professores dos institutos oficiais de ensino superior:** (Art. 20, DT, BRASIL: 1934);

b) **Assistência educacional ao ex-combatente da Segunda Guerra Mundial:** (Art. 197, d, BRASIL: 1967) e (Art. 53, IV, BRASIL: 1988); c) **Não aplicação do princípio da gratuidade do ensino público**(Art. 2º6, IV) **em instituições parcialmente mantidas com recursos públicos:** (Art. 242, DCG, BRASIL: 1988);d) **Inovações curriculares:** (Art. 242, §1º, BRASIL: 1988);e) **Manutenção sob a órbita federal do Colégio Pedro II:** (Art. 242, §2º, BRASIL: 1988); f) **Mobilização da sociedade organizada para eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental:** (Art. 6º, caput, DCT, BRASIL: 1988); g) **Descentralização das atividades das universidades públicas:** (Art. 60, parágrafo único, DCT, BRASIL: 1988); h) **Recebimento excepcional dos recursos públicos por entidades educacionais privadas**⊕(Art. 61, DCT, BRASIL: 1988) e

i) **Promoção da edição popular da Constituição à disposição das escolas:** (Art. 64, DCT, BRASIL: 1988)



## PARA FINALIZAR

Os artigos referentes à educação, elencados nas Constituições brasileiras, são as principais fontes do ordenamento jurídico-político da área educacional. De 1824 a 1988, observamos que o Estado Brasileiro vai se tornando cada vez mais presente no campo da educação e na ordem social.

Os textos constitucionais historicamente visam assegurar que os direitos relacionados à educação sejam respeitados, possibilitando a todos, ao menos, formalmente, um pleno exercício da cidadania, e o princípio da garantia do Poder Público de assegurar a liberdade de ensinar e o direito de aprender de forma digna.

O estudo da matéria educacional, nas constituições brasileiras, permitiu-nos à luz da Teoria dos Elementos da Constituição, proposta por José Afonso da Silva, conhecê-la e analisá-la em diferentes momentos de construção social do Estado Brasileiro. Chamou-nos a atenção que nas primeiras constituições (1824 e 1891) os dispositivos relacionados à matéria educacional são bastante reduzidos quando comparado aos demais artigos legais no campo eleitoral, judiciário, administrativo, econômico e tributário, demonstrando quantitativa-qualitativamente sua mínima relevância para a sociedade política da época.

A partir da década de 30, e com o aumento da demanda por acesso à escola, a presença de artigos relacionados com o tema educacional cresceu significativamente nas constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, inclusive, com um capítulo próprio para a educação inaugurado em 1934. Certamente, a exceção, no campo da educação, pode ser reservada à situação política de 1969, com a imposição da Emenda Constitucional, em pleno regime militar.

Apesar de Carta de 1824 não ser rigorosamente considerada uma Constituição pelos constitucionalistas por ter sido outorgada por Dom Pedro I, “por graça de Deo”, o estudo preliminar

comprovou que a Carta de 1824 trouxe importantes as referências ao ensino superior e à gratuidade da instrução primária, questões que repercutem, de forma recorrente, nos temas contemporâneas das constituições democráticas, especialmente a de 1988.

O estudo também nos leva a concluir que as constituições expressam determinantes da ordem política que devem ser considerados quando da análise do conteúdo. Observamos nas Constituições de 1934 e 1937, em pleno período getuliano, a expressão de correlações de forças que perpassam a produção das políticas públicas no âmbito do Estado. Por essa razão, os dispositivos presentes na Constituição de 1934 traduziram muito das ideias liberais do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", datado de 1932, em benefício do direito à educação, enquanto a versão autoritária de 1937 se opunha claramente ao liberalismo político.

Em 1946, os artigos relacionados à matéria educacional revelam o peso do ideário liberal no campo educacional, ora incluindo a educação como de direito social ora compartilhando o poder legislativo dos entes federativos. Com o fim do Estado Novo e com a redemocratização do país, os artigos presentes na Constituição de 1946 permitiram revelar uma sintonização da sociedade política com as expectativas mais amplas da sociedade civil.

De modo geral, a educação nas constituições revela um flagrante entusiasmo por parte dos legisladores brasileiros, especialmente quando constituintes, desejosos de reforma social no âmbito do Estado Brasileiro, o que podemos comprovar através do financiamento da educação pública com recursos públicos e a garantia de acesso e permanência na escola. Contraditoriamente, a descentralização política sem a garantia real do financiamento público, como ocorreu, no país, desde o Ato Adicional de 1834, levou a bandeira de "educação pública, democrática e gratuita" a ficar apenas no plano do discurso político, o que permitiu a setores privados o aumento da oferta do sistema privado de ensino.

No futuro, a matéria educacional, com o foco na análise crítica do discurso político, ao certo, permitirá o exame do contraditório movimento da educação enquanto um valor que se incorpora às aspirações sociais sem, contudo, oferecer, na prática, a garantia da educação básica como direito público subjetivo e expressão da cidadania plena.



## ATUALIZAÇÃO DOS DISPOSITIVOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS COM SUAS RESPECTIVAS PROPOSIÇÕES MODIFICATIVAS (EMENDAMENTOS)

### I. Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824

**Art. 110.** Os Mestres dos Principes serão da escolha, e nomeação do Imperador, e a Assembléa lhes designará os Ordenados, que deverão ser pagos pelo Thesouro Nacional.

**Art. 111.** Na primeira Sessão de cada Legislatura, a Camara dos Deputados exigirá dos Mestres uma conta do estado do adiantamento dos seus Augustos Discipulos.

**Art. 179.** A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

### II. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

**Art. 34.** Compete privativamente ao Congresso Nacional: (Redação pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

30. legislar sobre a organização municipal do Districto Federal, bem como sobre a policia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

**Art 35.** Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

**Art 70.** São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º. Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

**Art.72.** A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

### **III. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**

**Art 5º.** Compete privativamente à União:

XIV. traçar as diretrizes da educação nacional;

**Art 10.** Compete concorrentemente à União e aos Estados:

VI. difundir a instrução pública em todos os seus graus;

**Art 65.** Os Juizes, ainda que em disponibilidade, não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo judiciário e de todas as vantagens correspondentes.

**Art 97.** Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo.

**Art 108.** São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.

Parágrafo único. Não se podem alistar eleitores:

a) os que não saibam ler e escrever;

b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial;

36) Nenhum imposto gravará diretamente a profissão de escritor, jornalista ou professor.

**Art 121.** A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 4º. O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

**Art 133.** Excetuados quantos exerçam legitimamente profissões liberais na data da Constituição, e os casos de reciprocidade internacional admitidos em lei, somente poderão exercê-las os brasileiros natos e os naturalizados que tenham prestado serviço militar ao Brasil; não sendo permitido, exceto, aos brasileiros natos, a revalidação de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino.

**Art 138.** Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

b) estimular a educação eugênica;

**Art 139.** Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito.

**Art 148.** Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

**Art 149.** A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que

possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

**Art 150.** Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Parágrafo único. O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;
- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;
- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

**Art 151.** Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

**Art 152.** Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

**Art 153.** O ensino religioso será de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

**Art 154.** Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.

**Art 155.** É garantida a liberdade de cátedra.

**Art 156.** A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

**Art 157.** A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

**Art 158.** É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.

§ 1º Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros.

§ 2º Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado.

**Art 172.** É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

§ 1º Excetuam-se os cargos do magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço.

## **DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS**

**Art 20.** Os professores dos institutos oficiais de ensino superior, destituídos dos seus cargos desde outubro de 1930, terão

garantidas a inamovibilidade, a vitaliciedade e a irredutibilidade dos vencimentos.

**Art 25.** O Governo federal fará publicar em avulso esta Constituição para larga distribuição gratuita em todo o País, especialmente aos alunos das escolas de ensino superior e secundário, e promoverá cursos e conferências para lhe divulgar o conhecimento.

#### **IV. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**

**Art 15.** Compete privativamente à União:

IX. fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;

**Art 16.** Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XXIV. diretrizes de educação nacional;

**Art 125.** A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

**Art 127.** A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral.

Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.

**Art 128.** A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

**Art 129.** A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

**Art 130.** O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

**Art 131.** A educação física, o ensino cívico e o de trabalhos manuais serão obrigatórios em todas as escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça aquela exigência.

**Art 132.** O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.

**Art 133.** O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos.

**Art 134.** Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

**Art 150.** Só poderão exercer profissões liberais os brasileiros natos e os naturalizados que tenham prestado serviço militar no Brasil, excetuados os casos de exercício legítimo na data da Constituição e os de reciprocidade internacional admitidos em lei. Somente aos brasileiros natos será permitida a revalidação, de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino.

## **V. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**

**Art 5º.** Compete à União:

XV. legislar sobre:

d) diretrizes e bases da educação nacional;

**Art 31.** A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

V. lançar impostos sobre:

b) templos de qualquer culto bens e serviços de Partidos Políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins;

**Art 131.** São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei.

**Art 132.** Não podem alistar-se eleitores:

I. os analfabetos;

II. os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

Parágrafo único. Os militares são alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinhas, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para

formação de oficiais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964)

**Art 161.** A lei regulará o exercício das profissões liberais e a revalidação de diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino.

**Art 166.** A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

**Art 167.** O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

**Art 168.** A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I.o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II.o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III. as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV. as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitadas os direitos dos professores;

V. o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;

VI. para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII. é garantida a liberdade de cátedra.

**Art 169.** Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos

de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Art 170.**A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único.O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

**Art 171.**Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único.Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

**Art 172.**Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

**Art 174.**O amparo à cultura é dever do Estado.

**Parágrafo único.**A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

**Art. 185.** É vedada a acumulação de cargos, no Serviço Público federal, estadual, municipal ou dos Territórios e Distrito Federal, bem como em entidades autárquicas, parastatais ou sociedade de economia mista, exceto a prevista no art. 96, nº I, a de dois cargos de magistério, ou a de um destes com outro técnico ou científico ou, ainda, a de dois destinados a médicos, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1966)

Parágrafo único. Excetua-se da proibição deste artigo os professores da antiga Fundação Educacional do Distrito Federal, considerados servidores municipais da Prefeitura do Distrito Federal, por força, da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, respeitada a compatibilidade de horário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1966)

**Art 187.**São vitalícios somente os magistrados, os Ministros do Tribunal de Contas, titulares de Ofício de Justiça e os professores catedráticos.

**Art. 203.** Nenhum impôsto gravará diretamente os direitos do autor, nem a remuneração de professôres e jornalistas, excetuando-se da isenção os impostos gerais (art. 15, número IV).(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964)

### **Disposições Transitórias**

**Art 35.**O Governo nomeará Comissão de professores, escritores e jornalistas, que opine sobre a denominação do idioma nacional.

## **V. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**

**Art 8º.** Compete à União:

XIV.estabelecer planos nacionais de educação e de saúde;

q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;

**Art 9º.** A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

I.criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios;

II.estabelecer cultos religiosos ou igrejas; subvencioná-los; embaraçar-lhes o exercício; ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de Interesse público, notadamente nos setores educacional, assistencial e hospitalar;

**Art 20.**É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III.criar imposto sobre:

c) o patrimônio, a, renda ou os serviços de Partidos Políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos fixados em lei;

**Art 97.**É vedada a acumulação remunerada, exceto:

I.a de Juiz e um cargo de Professor;

II.a de dois cargos de Professor;

III.a de um cargo de Professor com outro técnico ou científico;

**Art 109.** É vedado ao Juiz, sob pena de perda do cargo judiciário: I. exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo um cargo de magistério e nos casos previstos nesta Constituição;

**Art 142.** São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei.

§ 1º. o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

§ 2º Os militares são alistáveis desde que oficiais, aspirantes-a-oficiais, guardas-marinha, subtenentes, ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

§ 3º Não podem alistar-se eleitores:

- a) os analfabetos;
- b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional;
- c) os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

**Art 168.** A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

- I. o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;
- II. o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;
- III. o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível,

o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;

IV. o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio.

IV. o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial;

V. é garantida a liberdade de cátedra.

**Art 169.** Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

**Art. 170.** As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.

Parágrafo único. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

**Art 177.** Fica assegurada a vitaliciedade aos Professores catedráticos e titulares de Ofício de Justiça nomeados até a vigência desta Constituição, assim como a estabilidade de funcionários já amparados pela legislação anterior.

**Art 178.** Ao ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira, da Força Aérea Brasileira, da Marinha de Guerra e Marinha Mercante do Brasil que tenha participado efetivamente de operações bélicas na Segunda Guerra Mundial são assegurados os seguintes direitos: (Regulamento)

f) assistência médica, hospitalar e educacional, se carente de recursos.

## **VI. Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**

**Art. 8º.** Compete à União:

XIV. estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento;

XV. explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão:

q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;

**Art. 9º.** A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

I. criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra;

II. estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o exercício ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público, na forma e nos limites da lei federal, notadamente no setor educacional, no assistencial e no hospitalar; e

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos,

**Art. 19.** É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III. instituir imposto sobre:

c) o patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos da lei; e

**Art. 99.** É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto:

I. a de juiz com um cargo de professor;

II. a de dois cargos de professor;

III. -a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; ou

**Art. 147.** São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei.

§ 1º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

§ 2º Os militares serão alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

§ 3º Não poderão alistar-se eleitores:

a) os analfabetos;

b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional; e

**Art. 175.** A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos.

§ 1º O casamento é indissolúvel.

§ 2º O casamento será civil e gratuita a sua celebração. O casamento religioso equivalerá ao civil se, observados os impedimentos e prescrições da lei, o ato fôr inscrito no registro público, a requerimento do celebrante ou de qualquer interessado.

§ 3º O casamento religioso celebrado sem as formalidades do parágrafo anterior terá efeitos civis, se, a requerimento do casal, fôr inscrito no registro público, mediante prévia habilitação perante a autoridade competente.

§ 4º Lei especial disporá sôbre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sôbre a educação de excepcionais.

**Art. 176.** A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Podêres Públicos.

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Podêres Públicos, inclusive mediante bôlsas de estudos.

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I.o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II.o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

III.o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

IV.o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bôlsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará;

V.o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio;

VI.o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior dependerá, sempre, de prova de habilitação, que consistirá em concurso público de provas e títulos, quando se tratar de ensino oficial; e

VII.a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154.

**Art. 177.** Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

§ 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional, que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

**Art. 178.** As emprêsas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos dêstes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquêle fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único. As emprêsas comerciais e indústriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem

aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado.

**Art. 179.** As ciências, as letras e as artes são livres, ressalvado o disposto no parágrafo 8º do artigo 153.

Parágrafo único. O Poder Público incentivará a pesquisa e o ensino científico e tecnológico.

**Art. 194.** Fica assegurada a vitaliciedade aos professores catedráticos e titulares de ofício de justiça nomeados até 15 de março de 1967, assim como a estabilidade de funcionários amparados pela legislação anterior àquela data.

## **VII. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

**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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

**Art. 7º** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

III. fundo de garantia do tempo de serviço;

IV. salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

XII. estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX. educação, cultura, ensino e desporto;

IX. educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

VI. manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

**Art. 34.** A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII. assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

**Art. 35.** O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

III. não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVI. é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em

qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

**Art. 40.** O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI. instituir impostos sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

**Art. 167.** São vedados:

IV.a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

**Art. 191.** Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

**Art. 201.** A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

**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.

**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

II.liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III.pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV.gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V.valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI.gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII.garantia de padrão de qualidade.

VIII.piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

**Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

**Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I.educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II.progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III.atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV.educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V.acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI.oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII.atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 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.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

**Art. 209.** O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I.cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

**Art. 210.** Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por

cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

**Art. 213.** Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I.comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II.assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando

houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I. erradicação do analfabetismo;

II. universalização do atendimento escolar;

III. melhoria da qualidade do ensino;

VI. estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

**Art. 217.** É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

II. a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

**Art. 221.** A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I. preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

VI.promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;  
§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.  
(Regulamento)

**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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

**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.

**Art. 242.** O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

§ 1º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.

## **ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**

**Art. 19.** Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada

no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.

**Art. 53.** Ao ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial, nos termos da Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, serão assegurados os seguintes direitos:

IV. assistência médica, hospitalar e educacional gratuita, extensiva aos dependentes;

**Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

I. a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II. os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III.observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV.os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V.a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI. até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII. a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII. proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

**Art. 61.** As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

**Art. 71.** É instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/97 e 01/07/97 a 31/12/1999, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 17, de 1997) (Vide Emenda Constitucional nº 17, de 1997)

**Art. 76.** São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições

de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal .

**Art. 76-A.** São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016) Produção de efeitos

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput: (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

I. recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

**Art. 76-B.** São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput: (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

I. recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016) Produção de efeitos

**Art. 79.** É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da

Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Vide Emenda Constitucional nº 67, de 2010)

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos.

**Art. 103.** Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no caput do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

Parágrafo único. Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas desapropriações pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, cujos estoques de precatórios ainda pendentes de pagamento, incluídos os precatórios a pagar de suas entidades da administração indireta, sejam superiores a 70% (setenta por cento) das respectivas receitas correntes líquidas, excetuadas as desapropriações para fins de necessidade pública nas áreas de saúde, educação, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

**Art. 105.** Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou

de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)  
§ 1º Não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades. (Numerado do parágrafo único pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

**Art. 110.** Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal ; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)



## REFERÊNCIAS

BOAVENTURA, Edivaldo M. A Constituição e a educação brasileira. **Revista de Informação Legislativa** nº 127, Brasília: Senado Federal, Separata, jul./set. 1995. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176348>

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na constituição de 1988. In **Revista Informação Legislativa**. Brasília a.29. n.116. outubro/dezembro 1992., p. 275-286. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176348>

BOAVENTURA, Edivaldo M. Um ensaio de sistematização do direito educacional. **Revista de informação legislativa**: v. 33, n. 131 (jul./set. 1996). Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176476/000512685.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

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

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

BULHÕES, Raquel Recker Rabello. A educação nas constituições brasileiras. **Lex Humana** (Petrópolis, nº 1, 2009, p. 179). Disponível em <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/9/8>

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.

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

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

MARTINS, Vicente de Paula da Silva. **Constituição e educação: análise evolutiva da educação na organização constitucional do Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1996.

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.

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.

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, 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.

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

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). Disponível em <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/issue/view/436>

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Disponível em <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1469/1208>

## CONSTITUIÇÕES

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Carta de Lei de 25 de Março de 1824**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 16 de julho de 1934**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 10 de novembro de 1937**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 18 de setembro de 1946**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil - 14 de janeiro de 1967**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do**

**Brasil - 5 de** outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

## SOBRE O AUTOR



Natural de Iguatu (CE). Nasceu em 1961. Filho de Pedrina Maria da Silva Martins, lavadeira, mãe generosa e visionária, que muito se empenhou na sua formação básica e se engajou

diligentemente no seu ingresso e a permanência no Colégio Militar de Fortaleza (CMF), no período de 1976 a 1982. Não conheceu o pai. Ao deixar o CMF, graduou-se em Letras pela Universidade Estadual do Ceará (1987), fez mestrado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (FACED, 1996) da Universidade Federal do Ceará, com a dissertação *“Constituição e educação: análise evolutiva da educação na organização constitucional do Brasil”*, sob a orientação do Dr. André Haguette (UFC) e doutorado em Linguística (2013) com a tese **“Estratégias de Compreensão de Expressões Idiomáticas por Não Nativos do Português Brasileiro”**, sob a orientação da Dra. Rosemeire Selma Monteiro-Plantin (UFC) pelo Programa de Pós-Graduação em Linguística (PPGL) da Universidade Federal do Ceará. Em 1989, participou do processo de elaboração do Capítulo da Educação da Constituição do Estado do Ceará, com a proposição e aprovação de 20 artigos educacionais que hoje figuram na Carta Estadual. Em 1990, também colaborou na elaboração da Lei Orgânica de Fortaleza com a aprovação de, ao menos, 30 artigos na área educacional que hoje fazem parte da Carta Municipal. Desde 1994,

em virtude de concurso público, mudou-se com a família para Sobral (a 220 km de Fortaleza/CE), onde atua como docente de Linguística do Curso de Letras da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Além de dedicar-se entusiasticamente a pesquisas linguísticas (Psicolinguística, Fraseologia, Etimologia e Descrição do Português), tem se interessado em estudos educacionais (Legislação Educacional, BNCC, Acordo Ortográfico, EJA, Educação Básica, Educação Inclusiva etc) e atuado ativamente nas áreas de Formação de Professores, em nível de pós-graduação, e como docente nos cursos de Especialização em Língua Portuguesa e Psicopedagogia, respectivamente. Durante 10 anos, atuou na área de ensino de Língua Portuguesa e de língua espanhola na educação básica, em Fortaleza. Lotado no Curso de Letras do Centro de Filosofia, Educação e Letras (CENFLE) da UVA, tem, ao longo dos anos, ministrado disciplinas como Fonética e Fonologia do Português, Aquisição da Linguagem e Estilística do Português, áreas em que escreveu muitos artigos científicos e livros. Na pós-graduação stricto sensu, tem participado, como examinador externo, dos Programas de Pós-Graduação em Universidade Federal do Ceará (UFC) e de Pós-Graduação em Linguística Aplicada da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Coordenou, na UVA, de 2015 a 2017, o subprojeto de Letras (Língua Portuguesa) do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e coordenou de 2018-2020 o Programa de Residência Pedagógica da CAPES/MEC. Possui Estágio Pós-Doutoral em Linguística no Programa de Pós-Graduação em Língua e Cultura do Instituto de Letras da Universidade Federal da Bahia, sob a supervisão da Prof.<sup>a</sup> Dra. Livia Marcia Tiba Radis Baptista (UFBA) com a pesquisa **“Frasemário Cultural: Identificação, Classificação e Constituição de Corpus de Culturemas nos Romances do Nordeste Brasileiro”** (2016-2017). No momento, cursa seu segundo estágio de pós-doutorado pela UFC (2019-2020), na área de Linguística, com pesquisa sobre **“Os Culturemas no Discurso Lítero-Musical das Letras de Canção Brasileira”**, sob a supervisão da Prof.<sup>a</sup> Dra Roseimeire Selma

Monteiro-Plantan (UFC). Mais recentemente publicou livros nas áreas de educação, linguística, ensino de língua portuguesa e poesias, todos pela editora *Pedro & João Editores* (consultar títulos em <http://www.pedroejoaoeditores.com.br/>). Contatos para eventos e palestras em todo o Brasil, presenciais ou virtuais, favor enviar convite ou proposta para **vicente.martins@uol.com.br**

“A remuneração dos professores é, historicamente, o gargalo da política educacional desde o Império à República. O economista Antônio Luiz Monteiro Coelho da Costa, especialista em cotação de moedas, a pedido do Professor Vicente Martins, fez a conversão dos réis, de 1827, em reais de 2001. A conversão, possivelmente, é discutível, mas estima Luiz Monteiro que 200 mil réis equivaleriam a aproximadamente R\$ 8,8 mil.” (**Eduardo Suplicy**, então senador pelo PT - Partido dos Trabalhadores/SP), em pronunciamento no Senado Federal)

“Utilizamos os vocábulos “ensino” e “educação” muitas vezes como sinônimos, até porque consagrados nos textos daqueles que se dedicam ao estudo do Direito educacional. Entretanto, como apontou Vicente Martins “educação e ensino não são palavras sinônimas, mas uma não exclui a outra”, pois “a educação é um processo de socialização e aprendizagem encaminhada ao desenvolvimento intelectual e ética de uma pessoa” e “quando esse processo de socialização e aprendizagem se dá nas escolas, dizemos que há ensino.” (**Antonio Carlos Morato**, Professor Doutor do Departamento de Direito civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.)

“Vicente Martins faz referência a historiadores que criticam de maneira simplista, como ele próprio qualifica, a organização do sistema escolar imperial, creditando a D. Pedro I a demora da criação de um sistema educacional brasileiro. Assevera que o atraso no avanço de uma educação com mais qualidade e acessível a todos não pode ser creditada somente a uma pessoa, mas a falta de recursos financeiros e humano e ao desinteresse da elite que via na educação uma possibilidade.” (**Meire Vana Pavani e Márcia Maria Dias Reis Pacheco**, da Universidade de Taubaté - UNITAU)



ISBN 978-65-87645-02-5



9 786587 645025 >