

A Descentralização Determinada pelo Ato Adicional de 1834 e suas Conseqüências para o Desenvolvimento da Educação no Império – Uma Abordagem

Sonia Martins de Almeida Nogueira¹

RESUMO

Este texto pretende construir uma argumentação no sentido de desvelar a relação entre educação e o modelo político que se procurava estabelecer no Brasil após 1822, partindo-se da perspectiva das teses do liberalismo como ideologia presente nas orientações políticas e da relação essencial, no plano ideológico, entre Estado e educação. Refere-se, particularmente, ao Ato Adicional de 1834, que atribuiu, em seu Artigo 10 § 2º, competência às províncias para legislar sobre a instrução pública, na especificidade do ensino primário e secundário, e põe em foco a questão da competência privativa e da competência concorrente na política educacional e as conseqüências da aplicação dos dispositivos do referido ato. Em seu desenvolvimento, busca desvelar o favorecimento da interpretação da competência privativa pelo Governo Central e a ausência de vontade política

para a implementação de um sistema nacional de ensino.

Palavras-chave: Instrução pública; Estado Nacional; descentralização; política educacional; sistema nacional de ensino; educação no Império.

Sonia Martins de Almeida Nogueira

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

1. Introdução

Em 1822, o Brasil alcançava sua autonomia política. Ainda que se ponha sob foco mais intenso os acontecimentos que provocaram o retorno de

D. João VI a Portugal, em 1821, quais sejam, a Revolução Constitucionalista de 1820, que representara um movimento em direção à liberalização do regime político, com o conseqüente enfraquecimento do poder absoluto do Rei, e a política colonialista que as Cortes portuguesas insistiam em manter, expressando uma clara contradição

¹Professora Associada da UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense

entre os princípios liberais inspiradores de seu movimento revolucionário e sua ação política, a análise do período 1821 e 1822 revela uma conjunção de múltiplos fatores políticos, econômicos e sociais e expressa um dado momento histórico. Neste momento, as questões antes referidas se puseram à luz e foram favorecedoras da transição de colônia para nação independente.

Esta transição representava uma aspiração de diferentes grupos da Colônia, que buscavam a ruptura com a Metrópole orientados por seus interesses específicos e visando à configuração de um país que repondesse a suas expectativas. Tinha, no entanto, como ponto de partida a expressão ideológica do liberalismo, que se desenvolvera ao longo do fim do Século XVII e Século XVIII, até a Revolução Francesa, acompanhando e revelando os movimentos sociais. A ordem liberal, germinada na idéia de liberdade como fundamento da relação entre o indivíduo e o Estado, deveria construir-se a partir das proposições do liberalismo, que eram: a democracia parlamentar; a liberdade de pensamento e de expressão; o individualismo; a laicização do Estado; o princípio das nacionalidades; a ordem econômica com base no capitalismo industrial e a ascensão da burguesia ao poder.

Como visão de mundo, o liberalismo se opunha às regras universais, coletivas e transcendentais, sendo seu princípio fundamental a liberdade do indivíduo: espiritual, política e econômica (Vachet, 1970, p.19-21). Assim,

a doutrina política do liberalismo atribuía ao Estado a tarefa única de proteger o homem e salvaguardar seus direitos naturais.

Suas teses de liberdade e proteção do indivíduo e de salvaguarda de seus direitos naturais nutriram o processo de secularização e de limitação dos poderes do Estado, conduziram à ruptura com o Antigo Regime e, enquanto norma política, outorgaram à sociedade sua emancipação do Estado absoluto e fixaram os limites da ação do Estado. Este processo de revolução, tal como ocorreu na França em fins do século XVIII, fez emergir o conceito de nação-estado e o "Estado Liberal se definiu, então, como Estado nacional, identificando-se num conceito genérico, ao qual os Estados e as nações buscaram-se adequar ao longo do Século XIX" (Nogueira, 1993, p.55).

O princípio orientador enunciado pelo Estado Liberal – o governo é para o indivíduo e não o indivíduo para o governo – conduzia à organização política fundamentada em um Estado representativo, "tendo como pressuposto ético o reconhecimento da igualdade natural dos homens, expresso na representação dos indivíduos considerados singularmente" (*ibid*, p.56). Foi o movimento constitucionalista, desenrolado nas três primeiras décadas do Século XIX na Europa, que difundiu e consolidou a relação Estado/sociedade no modelo de Estado representativo: "os indivíduos políticos foram reconhecidos: eram eles os sujeitos soberanos" (*ibid*, p.57).

Os sujeitos soberanos eram, pois, os cidadãos em uma nova ordenação jurídico-política a ser revelada na organização nacional-estatal. Segundo Torres Rivas (1988, p.91-92):

“A segunda onda de mundialização do estado-nacional corresponde ao período de independência das colônias luso-espanholas neste continente. O poder colonial peninsular entra em crise e ao se fragmentar permite a organização estatal-nacional de uma frouxa realidade econômico-social que se foi formando ao longo de trezentos anos de dominação estrangeira. Na América Latina, o processo nacionalizador é coetâneo com fenômenos similares que se produzem em algumas regiões da Europa...”

No Brasil, esse processo nacionalizador de inspiração européia se diferenciou da experiência clássica da própria Europa, fortemente enraizada no desenvolvimento e consolidação da sociedade burguesa. Aqui, os movimentos pela independência promoveram a intensificação e a expansão do nacionalismo antes da diferenciação e integração da atividade econômica; a viabilidade histórica da ruptura com a Metrópole fez a idealização da forma nacional-estatal preceder as condições materiais de formação de mercado e da burguesia nacional.

Por sua vez, a nova sociedade que emerge da condição de ex-colônia exi-

gia, para caracterizar seu próprio perfil, a criação de um aparelho estatal que correspondesse às necessidades institucionais identificadas no modelo de Estado-nacional. Postulava-se a instauração efetiva de uma forma política pautada na consolidação progressiva da liberdade do indivíduo diante dos poderes públicos e na emancipação da sociedade civil. A Constituição seria o instrumento desse processo de estruturação de uma nova ordem.

Esta pequena digressão foi feita para orientar a argumentação no sentido de desvelar a relação entre educação e o modelo político que se procurava estabelecer a partir do ato de ruptura com a Metrópole. Parte-se da perspectiva do liberalismo como ideologia da supra-estrutura dominante, presente, pois, nas orientações políticas que seriam derivadas do referido modelo.

Segundo o modelo pretendido, o Estado nacional se desenvolveria, portanto, tendo como seus construtores os sujeitos soberanos, isto é, com a participação de todos no processo político. Isto importaria a conscientização do indivíduo como membro da sociedade, o que tornava inadiável a presença de um sistema educacional para assegurar, através das oportunidades educacionais oferecidas a todos, o processo de autodesenvolvimento do indivíduo, preparando-o e conduzindo-o à efetiva participação política. Pode-se afirmar, então, a atribuição de uma função política à educação na estruturação e consolidação do Estado liberal, no século XIX.

A tese da Educação era um dos elementos constitutivos do processo que conduziria ao exercício dos direitos políticos; Smith (1972, p.281) assinala que a participação como opção própria tinha como requisito um produto social oriundo de educação, incentivo e oportunidade e se sustentaria num sistema de valores sociais e políticos. Desvela-se, assim, a relação essencial, no plano ideológico, entre Estado e educação: o princípio do dever do Estado no que se refere à educação do povo, uma vez que esta representava um direito fundamental. Este princípio se apresentava nos compromissos assumidos no texto das constituições, que passaram a reger a organização política e social. Deste modo, a educação se identificava expressamente como um direito individual; a seu turno, a instrução pública formalizaria um serviço público à liberdade do indivíduo, caracterizando-se, portanto, como instrumento de sua formação de cidadão.

A Constituição Política do Império, outorgada em 1824, entretanto, não acolheu o radicalismo mais acentuado de seu projeto inicial, claramente inspirado na Constituição Francesa de 1791. Politicamente, refletia uma relação metrópole-colônia, que prolongou a fase colonial; o colonialismo, fundamentado numa estrutura de relações coloniais, alimentar-se-ia nas instituições e se manteria vivo nos valores fundamentais e nas formas de conduta da sociedade brasileira.

No caso específico da Educação, a Constituição deixou fora de seu texto a idéia de um sistema nacional de educa-

ção, desenhada no primeiro projeto, ainda que apenas embrionariamente, na proposta de distribuição de escolas, primárias e secundárias, e universidades em todo o território nacional (Ribeiro, 1981, p.48). No entanto, a Carta Magna veio assegurar a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos (Artigo 179, inciso XXXII) e propôs a criação de colégios e universidades para o ensino das ciências, belas artes e artes (inciso XXXIII). O *caput* do artigo identificou particularmente a inspiração no ideário liberal, pois se referiu aos princípios de liberdade, igualdade, propriedade e segurança individual.

Autran (1881, p.141), ao comentar a Constituição do Império em relação ao Artigo 179, reafirma a instrução como um direito natural e acrescenta: "Ora a sociedade não só não deve proibir que o cidadão se instrua, como até é de seu interesse proporcionar-lhe os meios de instrução, criando escolas públicas".

Entende-se, então, que a ordenação do Estado, tendo-se em conta o modelo político de Estado nacional, impunha ao Governo a urgência da organização de um sistema educacional para atender ao compromisso fundamental de oferta de oportunidades educacionais na perspectiva de educação para todos. A intervenção do Estado na educação deveria efetivar-se, sobretudo, na criação e manutenção de escolas e pela promulgação de legislação específica, normativa e doutrinária, que assegurasse medidas para a implantação e desenvolvimento do referido sistema; no entanto, a legislação

de 1827 e a de 1834 não ofereceram elementos que permitissem apreender uma diretriz política clara e consistente para promover a organização do sistema educacional.

2. O Ato Adicional de 1834 e a Educação – Uma Leitura e Contextualização

Em 15 de outubro de 1827, o ensino elementar veio a ter sua primeira lei geral; portanto, cinco anos depois de passarem a vigorar os dispositivos constitucionais relativos à instrução pública, o Estado manifestou-se através da legislação, considerando o seu compromisso fundamental com a educação: mandou criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos. Se o Artigo 1º dispunha sobre a criação de escolas, o Artigo 2º atribuiu aos presidentes das províncias a responsabilidade pela localização e quantificação das escolas e ainda pela extinção daquelas situadas em lugares pouco populosos, removendo seus professores para “onde mais aproveitem”. O que se pode assinalar é a presença de uma proposta de estabelecimento formal de um sistema de ensino, em que o poder público desenvolveria as primeiras ações para assegurar tal objetivo.

Do projeto inicial de Januário da Cunha Barbosa, que apresentava as idéias de educação como dever do Estado, distribuição de escolas por todo o território nacional e graduação da escolarização, a legislação cuidou apenas da distribuição racional das escolas,

limitadas estas às primeiras letras (*Ribeiro, op.cit., p.48*); esta medida pode ser vista como expressão da fragilidade da questão educacional no plano político.

A abdicação de D. Pedro I, ocorrida em 1831, gerou uma necessária revisão da Constituição, permitindo que se buscasse maior autonomia para as províncias, entre outros itens privilegiados pelo pensamento liberal. Atente-se para o fato de que eram vedadas às Assembléias Provinciais a proposição e deliberação sobre assuntos de interesse geral da nação (Artigo 83), mas o Poder Legislativo acreditava então que a descentralização permitiria a regionalização de muitas questões e o exercício de efetivo poder político, numa perspectiva mais coerente com o modelo de Estado que pretendia consolidar.

Em 12 de agosto de 1834, foi decretado o Ato Adicional à Constituição. Apesar de sobejamente conhecido, justifica-se neste momento a transcrição do § 2º, do artigo 10, uma vez que sua leitura é um dado essencial à análise de suas conseqüências. Diz ele, referindo-se à competência das assembléias provinciais para legislar:

“§ 2º Sobre instrução pública e estabelecimento próprios a promover-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrução que para o futuro fôrem creados por lei geral.”

Tal competência delegada às Províncias era concernente, pois, ao ensino primário e secundário, excluindo-se o ensino superior e o ensino do Município Neutro, sede do Império.

Volta-se à questão de que os dispositivos sobre as competências das assembleias provinciais inspiravam-se no princípio de descentralização, visando à administração mais eficiente, consideradas as necessidades e as disposições regionais; esta tese comungava, no plano das idéias, com as diretrizes para a organização do Estado nacional, tal como se entendia à época, uma vez que a descentralização representava uma das linhas fundamentais de ação para configurar o governo federativo, isto é, de real participação política das províncias.

Assim sendo, a tese formalmente adotada (letra da lei) respaldava-se no propósito de criar condições para que pudessem ser pesadas as necessidades locais e promovido o desenvolvimento de um projeto pedagógico que atendessem mais especificamente as características da ampla diversidade encontrada em toda a nação.

No entanto, apesar do propósito declarado de expandir e assegurar a instrução pública e, implícito no princípio da descentralização da ação política, de configurar reais perspectivas de uma melhor qualidade, o cenário que se desenhou no período do Império nos relatórios apresentados à Assembleia Geral e na obra de alguns autores permite que

se identifique uma postura de omissão do Governo Central quanto à educação elementar, podendo-se considerar que tal postura tenha sido fator de desagregação da proposta de instrução pública em nível primário e secundário para todos os brasileiros.

Miranda (1975, p.46) afirma que o Ato Adicional foi resultado de mentalidades políticas das correntes liberal e conservadora, o que realmente caracterizava os membros da Assembleia Geral. Entende-se que a predominância das idéias liberais possa ter permitido aos legisladores compreender a ação descentralizadora na perspectiva de um sistema político federativo. No período da Regência, registram-se posições favoráveis à competência concorrente – Governo Central e Províncias; no entanto, parece ter predominado ao longo do Império a interpretação da competência privativa, reforçando-se a análise de que a criação de escolas pelo Governo Central, à exceção daquelas situadas no Município Neutro, seria inconstitucional.

Deste modo, o Governo Central encontrou respaldo para sua omissão em relação à educação elementar. Miranda (*ibid*, p.47) analisa a questão comentando que nem organicidade, nem formação de um pensamento pedagógico comum puderam tomar corpo. É preciso entender, no entanto, que o Artigo 10 define atribuições das assembleias das províncias para legislar, não se referindo à instrução pública privativamente.

Decorridos mais de trinta anos desde o Ato Adicional, Liberato (1867, p.1) afirmou que:

“As idéias descentralisadoras, que dominavão nessa epocha, derão origem á esta disposição, da qual até hoje o paiz não tem colhido vantagem alguma. As Assembléias Provincias não têm curado dos importantes interesses da instrucção publica; o ensino official oferece ainda esse triste espetaculo do anomalia e desordem, que assusta os espiritos mais intrepidos porque nelle contemplão o descalabro e ruina moral do paiz”.

E, reforçando sua análise, faz a seguinte assertiva (*ibid*, p.43):

“O que desde já posso affirmar é, que a legislação da instrucção publica nas provincias offerece o espetaculo da maior anarchia e desordem; e a instrucção primaria da maior parte dellas se acha em estado deploravel”.

Primitivo Moacyr (1936, p.365) registra um comentário feito por Pedro Leão Velloso, em 1880, no qual o eminente político reconhece o direito de as assembléias provinciais legislarem sobre a instrucção pública com base no Ato Adicional, mas considera que nem por isso o governo imperial havia ficado exonerado do dever constitucional; reafirma o princípio da competência concorrente, sem a qual, segundo acreditava, não seria

alcançada uma “boa organização do ensino publico nos diversos graus da instrucção primaria”.

Em livro publicado em 1989, Almeida corrobora tais comentários, relatando que (1989, p.65):

“Desde suas primeiras sessões, as Assembléias Provinciais apressaram-se em fazer uso de suas novas prerrogativas e votaram, sobre a instrucção pública, uma multidão de leis incoerentes. Esta incoerência podia-se observar, não somente de provincia a provincia mas, também, nas disposições legislativas da mesma provincia.”

Fernando Azevedo, em sua obra sobre a cultura brasileira, deteve-se sobre a questão da omissão do Governo Central, enfatizando sua responsabilidade de oferecer educação em todos os pontos do território brasileiro e de organizá-la em bases nacionais. Sua argumentação foi reforçada quando julgou constatar, em documentos consultados, “a inoperância, a ineficiência e a incompetência das provincias para assumirem uma tarefa que, segundo ele, constituia um dever público do Estado” (Nogueira, op. cit, p.135).

O problema do ensino nas provincias e das relações entre o Governo Central e o governo das Provincias tornou-se alvo do interesse de diversos ocupantes do cargo de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, e se incluiu nos relatórios apre-

sentados diante da Assembléia Legislativa ao longo de todo o período imperial. Em suas análises das dificuldades encontradas na implantação e consolidação de um sistema público de ensino, esses eminentes políticos consideraram que muitas dessas dificuldades estavam sendo geradas pelos dispositivos da legislação de 1834.

Assim o fizeram João Alfredo, em 1872, e Souza Dantas em 1882, entre outros, ambos acentuando o quadro pouco satisfatório apresentado pela instrução pública, por eles entendida como de extrema importância no projeto político de uma nação que se consolidava e que exigia que muito por ela se fizesse. Souza Dantas firmou como dever do Estado a responsabilidade de suprir as províncias com os recursos que lhes faltavam e recomendou, como conveniente ao Estado, entre outras medidas, o estabelecimento de dotações de terras públicas em favor da instrução pública e a consignação de impostos a se incluírem no orçamento nacional (1882, p.10).

Já em 1852, Antonio Gonçalves Dias, ao apresentar o relatório de suas visitas a instituições de ensino do Norte e Nordeste brasileiros, onde fora por designação de Sua Majestade Imperial, expusera os “tristes e desgraçados fatos” que encontrou, identificados por ele como produto de uma legislação provincial muito diversa e sujeita a freqüentes alterações, de condições de trabalho e remuneração dos professores, da debilidade do processo de ensino e conseqüente baixo rendimento dos alunos, do

desalentador índice de freqüência e acentuada evasão, constatados todos como questões críticas do panorama da instrução pública (1989, p.337-8).

Tendo se deparado com tal situação de descabro, segundo julgou, Gonçalves Dias referira-se à necessidade da intervenção direta e permanente do Governo Central na reorganização do sistema de ensino, embora manifestando-se “pouco amigo da centralização”; recomendava esse procedimento por acreditar que seria o procedimento político e administrativo inadiável para garantir o futuro da instrução pública, na qual via uma das faces da nacionalidade.

Sua avaliação do que ocorria nas províncias visitadas (Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande, Paraíba, Pernambuco e Bahia), que supunha ser resultado do disposto no Artigo 10, do Ato Adicional, se expressou, de modo resumido, no seguinte texto (*ibid*, p. 340):

“A legislação provincial, relativa à instrução, os seus efeitos até hoje, a previsão do que será no futuro pelo que tem sido no passado, dezessete anos enfim, de experiências baldadas bastam, segundo penso, para nos convencerem de que em matérias de instrução nada, absolutamente nada se pode esperar das Assembléias Provinciais.”

A questão que ora se aborda – das conseqüências da interpretação dada ao Artigo 10 do Ato Adicional com base no

princípio da competência privativa, segundo a ação política que se desenvolveu à época – suscitou diversos pronunciamentos sobre os problemas dela oriundos e, também, ações no sentido de reformas do ensino primário e secundário, visando à efetiva expansão e melhoria da qualidade do ensino oferecido. Assinalam-se, pelo seu distanciamento do dado mais imediato, os pronunciamentos de Luiz Pedreira do Couto Ferraz (1854), Paulino José Soares de Sousa (1869), João Alfredo Corrêa de Oliveira (1871, 1872 e 1874), Carlos Leoncio de Carvalho (1878), Manoel Pinto de Souza Dantas (1882) e Rodolpho Epiphany de Souza Dantas (1882) que, em diferentes sessões de diversas Legislaturas, tomaram a si a análise das questões da instrução pública, que se debatia na escassez de recursos, na omissão do Governo Central e na instabilidade e fragmentação das ações administrativas das Províncias.

Souza Dantas explicitou com clareza sua interpretação do dispositivo legal, não eximindo o Poder Central de efetiva responsabilidade, afirmando que (1882, p.9):

“A disposição do art. 10 § II é clara: não se oppõe à cooperação dos poderes geraes na obra multipla e immensa do ensino, para qual é, e será por muito tempo insufficiente o circulo dos recursos provinciaes; limita-se a assegurar à representação de cada provincia o direito de mover-se desembaraçadamente nesse esphera, sem embaraçar entretan-

to, a ação parallela do governo do paiz e a coexistência de instituições nacionaes de ensino, em qualquer grau, onde quer que o Estado convenha acudir com sua poderosa contribuição para o progresso collectivo. O texto constitucional não autoriza outra interpretação...”

Sua exposição transcreve a interpretação do princípio da competência concorrente, acolhida pelos outros Ministros citados, uma vez que o cenário da instrução pública desafiava em sua realidade a intenção política, tão claramente presente nos documentos e pronunciamentos oficiais, de atender ao projeto de educação para todos contido no ideário liberal. Vale registrar que em sua Fala do Trono, na 8ª Legislatura, em 3 de maio de 1851, D. Pedro II já recomendara medidas que pudessem assegurar uma legislação mais adequada para regular a ação administrativa das províncias, no sentido de prover a educação popular de modo mais satisfatório.

Apesar da intenção política, formalizada na legislação, evidenciava-se na prática, segundo se depreende de diferentes fontes documentais, a “desarticulação entre as orientações legais e as medidas e iniciativas dos agentes responsáveis e, conseqüentemente, poucos resultados no desenvolvimento da instrução pública” (Nogueira, op. cit., p.141). Constata-se que os relatórios apresentados à Assembléia Geral defenderam, reiteradas vezes, a relação entre educação e exercício da cidadania, entre educação e o modelo de uma democracia

desenvolvimentista, entre educação e a manutenção da ordem, entre educação e o "aperfeiçoamento" da organização social, conforme era entendido à época; mas uma leitura percuciente de textos, documentos e outros relatórios conduz à assertiva de que pouco foi feito no que se refere a um movimento persistente em direção à efetiva realização de metas que assegurassem o ideal de educação para todos: configurou-se sempre a distância entre as teses proclamadas e a realidade que se apresentava.

Pode-se interpretar que este quadro de realidade que se desenhou ao longo do período do Império, na singularidade da instrução pública, revelava uma incompatibilidade entre questões estruturais da organização social identificadas no processo de consolidação do Estado brasileiro e os imperativos político-ideológicos do princípio de educação para todos, presente no modelo político do Estado nacional.

Santos assinala que, no Brasil, o discurso liberal focalizava a educação do povo como fator de progresso e a relacionava à organização da sociedade e ao desenvolvimento do país. Os liberais, à época, enfatizavam as funções política e econômica da educação como elementos propiciadores da transformação da sociedade, por eles percebida como "atrasada" pelo seu perfil de estruturação herdado do período colonial e de uma economia que, sustentada pela monocultura, exigia quase nenhuma qualificação e diversificação da força de trabalho (1981, p.53-4).

Na realidade, a educação cumpre sempre um papel político, quaisquer que sejam o período e a sociedade em que ela esteja sendo posta à luz de análise. Há, sem dúvida, um permanente processo de socialização que ela desenvolve dentro do marco de referência da cultura dominante; no entanto, a sua função política tem especificidades delineadas pela singularidade do tempo e lugar em que ela se exerce (Tedesco, 1985, p. 63-4).

O que se deseja sublinhar é que no Brasil, como em outros Estados nacionais da América Latina, que no Século XIX buscavam consolidar seu modelo político, as motivações políticas orientaram a criação e a organização do sistema de ensino público, mas não houve por parte da elite política dominante, nem por parte dos setores médios que começavam a se constituir, ações persistentes para levar adiante o projeto político de educação para todos. O estudo do contexto da realidade educacional no período histórico do Império, nos limites do ensino primário e secundário e no âmbito das províncias, desvela, segundo se percebe, a distância entre as motivações políticas e as ações concretas e permite supor a interpretação dada ao § 2º, do Artigo 10 do Ato Adicional, como fator de acentuação dessa distância que se identifica.

Anísio Teixeira, em sua análise da descentralização abrigada no dispositivo legal, descreveu esse princípio como mecanismo de reforço ao sistema de formação de quadros, tão necessários à estruturação, consolidação e manutenção do poder político e à organização buro-

crática do Estado. Desse sistema cuidava o Poder Central, encarregando-se do ensino superior e da via privilegiada de acesso a esse nível quando configurada na criação do Colégio Pedro II; assim, foi deixada às Províncias a educação do povo, de menor importância para a elite governante (1969, p. 294). Considerando que as realizações no campo do ensino público não caracterizaram, por sua debilidade, verdadeiras tendências nacionais, o eminente educador brasileiro registrou as oposições que se acentuaram no governo de D. Pedro II: conservadorismo de hábitos/liberalismo de gestos; estrutura social reacionária e opressora / superestrutura intelectual e formal de constitucionalismo e liberdade (*ibid*, p. 293).

Os dados expostos por Paulino José Soares de Sousa em 1869, em seu Relatório apresentado à Assembléia Geral, embora incipientes, deram suporte na década de 70 à argumentação a favor da participação efetiva do Poder Central no âmbito dos sistemas provinciais; tal medida passou a ser defendida com maior intensidade como uma ação indispensável ao desenvolvimento da instrução pública. Propusera, então, o Ministro que essa participação se desse através de fundos destinados às escolas provinciais e da criação e manutenção de estabelecimentos de ensino cujos custos caberiam ao Poder Central, uma vez que as províncias encontravam dificuldades para arcar com as despesas que lhes eram exigidas.

O financiamento da instrução pública, portanto, deveria representar uma

preocupação do Poder Central, que não desconhecia aquelas dificuldades; no entanto, não chegou a ser elaborada uma legislação que estabelecesse diretrizes para um sistema regular e permanente para a provisão de recursos às províncias, a serem investidos na instrução pública. Segundo Haidar (1975, p. 41), a Lei de 31 de outubro de 1835, que dispunha sobre a distribuição de recursos para as províncias, não sofreu alteração significativa até o final do Império e as províncias, em face de suas sérias limitações orçamentárias e dessa legislação, mantiveram a destinação de verbas pouco expressivas em números absolutos para o custeio da instrução pública.

Apesar deste quadro, Almeida (*op.cit.*, p.293) registrou um crescimento moderado das despesas com a instrução pública ao longo das décadas de 70 e 80, tanto no Município Neutro, quanto nas províncias, o que pode ser atribuído às insistentes reivindicações feitas pelos Ministros dos Negócios do Império junto à Assembléia Geral, antes referidas.

O quadro da instrução pública, de qualquer modo, embora menos acentuadamente no Município Neutro, responsabilidade do Poder Central, mostrava-se ainda muito desalentador. Primitivo Moacyr transcreveu o trecho do relatório apresentado em 1873 por Domingos Monteiro Peixoto, Presidente da Província do Amazonas (*op. cit*, p.57): “Infelizmente não é lisonjeiro o estado da instrução pública, nem a província aufere vantagens correspondentes ao sacrifício que faz de grande parte de suas rendas.”

Em documento elaborado por Leôncio de Carvalho concernente à Primeira Exposição Pedagógica do Rio de Janeiro em 1883, encontram-se dados reveladores desse estado “não lisongeiro” da instrução pública: acima de 83% da população em idade escolar (6 a 15 anos) permaneciam fora da escola e o índice de analfabetismo era superior a 84% (1884, p. 33-9).

Como se observa, o regime imperial no Brasil chegou a seu término sem que a autonomia política da instrução pública fosse garantida. Entende-se que esta autonomia seria sustentada pelo seu requisito fundamental de autonomia financeira, mas o que se teve foi a ausência da definição de uma política de financiamento do ensino primário e secundário e a não alocação específica de recursos para a instrução pública no orçamento do Estado, como suporte para os gastos das províncias, para as quais prevaleceram as ambigüidades da interpretação dada aos dispositivos do Ato Adicional.

3. Algumas considerações.

Ou: “não é lícito ao Governo cruzar os braços.”

O retrospecto histórico do Segundo Império conduz à assertiva de que nem o projeto político formalizado na Constituição, nem o governo de D. Pedro II, que promoveu a realização desse projeto numa configuração paternalista, deram à instrução pública a condição de prioritária. Suas questões foram sempre tratadas fora do plano de prioridades do

Governo e abordadas, em várias circunstâncias, como de menor interesse: as províncias não podiam legislar sobre matéria de interesse nacional, mas puderam fazê-lo sobre a instrução pública, a partir do Ato Adicional, por exemplo.

Por outro lado, a centralização política e administrativa, fortemente exercida, alimentou a uniformidade de procedimentos e foi cerceando iniciativas, submetendo as assembléias provinciais a uma reduzida competência para legislar. Depreende-se deste fato que, muito possivelmente, a inércia dos poderes provinciais se fortalecia nessa centralização, também elemento de respaldo ao comportamento desses poderes no sentido de permanecerem limitados à reprodução dos regulamentos, sem ousar levar adiante projetos de reforma e ações mais incisivas no campo da instrução pública.

A análise das conseqüências da descentralização promovida pelo Ato Adicional permite supor que o dispositivo encontrado no Artigo 10 § 2º pode ser identificado como um dos mais fortes determinantes da configuração do sistema de ensino público durante o regime imperial, tal como se apresentou: ausência de uma política educacional que desse suporte às ações, de definição de uma política de financiamento para implementar o sistema e de ações consistentes para enfrentar os problemas imediatos de funcionamento das escolas.

Neste período histórico, o Brasil vivenciava o processo de organização nacional e a consolidação do Estado, que

ocorria à luz de um modelo assentado nas formas políticas do Estado nacional; a instrução pública se apresentava no plano ideológico, segundo a concepção de sua função política, mas suas funções econômica e social eram também percebidas claramente no modelo político orientador do referido processo de organização e consolidação do Estado. Assim sendo, havia esquemas de articulação entre a educação, em sua função política, e o contexto socio-histórico-cultural e econômico construtor/construído. Esta articulação foi fecundadora das propostas concernentes à instrução pública, no plano político, e das realizações a ela relativas, no plano da administração pública.

Considera-se, então, que as ações desenvolvidas quer pelo Governo Central, quer pelas províncias, representaram a operacionalização de opções políticas, isto é, soluções que foram acolhidas e implementadas por razões de ordem político-ideológica e conjuntural. Abordava-se a educação a partir da relação entre o sistema político e a sociedade e ela deveria responder aos fins do Estado, que eram voltados para a construção da "ordem" e fomento do "progresso"; a instrução pública, portanto, pode ser percebida como atividade promovida pelo Estado e caracterizada como um direito político, mas sendo um instrumento para a realização dos fins do Estado, no período histórico que se analisa.

Lidando com as relações intersistêmicas entre os sistemas político, econômico e educacional, ela vicejava sob inspiração de princípios liberais e fe-

necia na concretização do projeto político que formalizava a nação brasileira.

Assinala-se, uma vez mais, que a Constituição outorgada em 1824 delimitou um projeto político que manteve o regime monárquico, que se apoiava, por sua própria forma, na centralização política e administrativa. O Ato Adicional, em 1834, e posteriormente a Lei de Interpretação do Ato Adicional, em 1840, representaram muito mais reformulações ensejadas pelas questões criadas pela Regência e pela Maioridade, segundo se interpreta, do que uma ação inspirada no propósito de incorporar contribuições ao modelo político em atenção à dinâmica das forças que interagiam no contexto da sociedade atuando sobre o processo de organização nacional.

Ao se entender o projeto político como marco de referência para a formalização da nação, ele é identificado como gerador das relações causais que elegeram determinadas soluções, em detrimento de outras, percebidas na complexidade das inter-relações entre o sistema educacional, o sistema político e o sistema econômico. Assim, o sistema educacional, por se manter vinculado a uma motivação exógena, expressada por suas inter-relações, institucionalizava motivos de ação que se nutriam dos fins definidos pelos outros dois sistemas.

As decisões tomadas pelo poder político, segundo se depreende da análise feita, foram limitadoras tanto da liberdade de o próprio sistema escolher suas ações, a partir das relações causais per-

cebidas, quanto das possibilidades alternativas de produção de efeitos.

A forma institucionalizada de monarquia, fecundadora do projeto político do Estado, pode evidenciar a premissa de que o poder político exercido favoreceu e sustentou a interpretação do dispositivo do § 2º Artigo 10 com base no princípio de competência privativa; os fatores políticos de ordem interna, com maior intensidade, delinearão as formas e mecanismos de articulação da educação com o sistema político e expressaram a ausência de uma vontade política substancial para promover a implementação de um sistema nacional de ensino, o que dava suporte à omissão do Governo Central em relação ao cumprimento de normas e diretrizes que efetivamente conduzissem a essa implementação.

O estudo das conseqüências da aplicação dos dispositivos do Ato Adicional relativos às competências das províncias para legislar sobre o ensino público exige uma análise das atas das assembleias provinciais, dos relatórios dos presidentes das províncias, dos relatórios apresentados à Assembléia Geral e de outros documentos elaborados no período histórico delimitado, bem como da literatura produzida à época concernente às questões políticas e sociais que se apresentavam. Acrescentam-se os dados estatísticos levantados, embora deva ocorrer uma certa reserva em relação a estes, que se caracterizam por freqüente falta de uniformidade, inexactidão em muitos casos e ausência de informações relativas a algumas províncias. Este trabalho,

contudo, selecionou alguns poucos documentos como fonte primária e se valeu da abordagem da questão feita por autores da época e outros já mais distanciados do período histórico considerado, a partir da relevância que atribuiu para sua argumentação; o que se teve em mente foi desvelar presunções e suposições para estabelecer uma pré-compreensão do processo histórico de estruturação do sistema de ensino.

O que se evidenciou, então, nesta primeira abordagem foi a oposição entre o Governo Central, privilegiando a competência privativa e alimentando sua omissão, e as vozes que se levantavam pela necessidade de uma intervenção permanente, caracterizada como competência concorrente, ao abrigo do próprio Ato Adicional. Toma-se o argumento de Souza Dantas (op. cit., p. 9) como ponto de sustentação desta assertiva:

“Não é lícito portanto, ao Governo cruzar os braços ante o retardamento e a distribuição defeituosa da instrução popular nas províncias. Não lhe embargam o passo nesta direcção as franquias descentralizadoras do Acto Adicional.”

Fecha-se, então, o argumento que foi o caminho deste trabalho, voltando-se ao ponto de partida num movimento de circularidade em que as suposições, ao retornarem ao ponto de sua gênese, se vestem como premissas para a construção do conhecimento e se mantêm prontas para uma nova jornada.

ABSTRACT

This text intends to build an argumentation in order to focus on the relationship between education and the political model established in Brazil after 1822, taking into consideration the theses of Liberalism as the ideology giving support to political orientations, and the essencial relationship, in the ideological plan, between State and education as well. It concerns, particularly, to the Additional Act of 1834, that attributes, in Article 10§ 2nd, competence to the counties to legislate on the public education, in the specification of primary and secondary school. On the same hand, it concentrates on both the subject of private competence and of concurrent competence in educational politics and the consequences of the application of the referred Act. It also intends to unveil Central Government favoring of private competence and the absence of a political will towards implementation of a national educational system.

Keywords: *Public education, National State, decentralization, educational politics, national educational system, education in empire.*

RESUMEN

Este texto pretende construir una argumentación en el sentido de desvelar la relación entre la educación y el modelo político que se buscaba establecer en Brasil después de 1822, partiendo de la perspectiva de la presencia de las tesis del liberalismo como ideología presente en las orientaciones políticas y de la relación esencial en el plan ideológico entre Estado y educación. Se refiere particularmente al Acto Adicional de 1834, que ha atribuido, en su Artículo 10° § 2°, competencia a las provincias para legislar sobre la instrucción pública, en la especificidad de la primera y segunda enseñanza, y pone en foco la cuestión de competencia privada y de la competencia competente en la política educativa y las consecuencias de la aplicación de los dispositivos del referido Acto.

En su desarrollo, el texto busca poner de manifiesto el favorecimiento de la interpretación de la competencia privada por el Gobierno Central y la ausencia de voluntad política para la implementación de un sistema nacional de enseñanza.

Palabras-clave: *Instrucción pública; Estado Nacional; descentralización; política educativa; sistema nacional de enseñanza; educación en el Imperio.*

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, J.R.P. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. Tradução por Antonio Chizzotti. Rio de Janeiro: INEP; São Paulo: EDUC, 1989. 365p. (Memórias da Educação brasileira) Tradução de: Histoire de l'instruction publique au Bresil (1500-1889).
- AUTRAN, M.G.A. *Constituição politica do Imperio do Brasil seguida do acto adicional, da lei de sua interpretação, e das outras que lhe são referentes e commentada para uso das faculdades de Direito e instrução popular*. Rio de Janeiro: H. Laemmert, 1881. 312p.
- BARROSO, J.L. *A instrução publica no Brasil*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1867. xlv, 249p. (Collecção Benedicto Ottoni)
- DIAS, A. G. Instrução pública nas Províncias do Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande, Paraíba, Pernambuco e Bahia. In: ALMEIDA, J.R.P. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. Tradução por Antonio Chizzotti. Rio de Janeiro: INEP; São Paulo: EDUC, 1989. (Memórias da Educação brasileira) Tradução de: Histoire de l'instruction publique au Bresil (1500-1889).
- Haidar, M.L.M. A instrução popular no Brasil antes da República. In: BREJON, M.(Org.) *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus: leituras*. 6.ed. São Paulo: Pioneira, 1975. 260p. (Biblioteca pioneira de Ciências Sociais. Educação)
- MIRANDA, M.C.T. *Educação no Brasil: esboço de estudo histórico*. Recife: UFPe, Ed. Universitária, 1975. 91p.
- MOACYR, P. *A instrução e o Império: (subsídios para a história da Educação no Brasil)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936-8. 3v. (Biblioteca pedagógica. Série 5a; 121)
- NOGUEIRA, S.M.A. *O surgimento dos Sistemas Nacionais de Ensino: a instrução pública no Brasil e na Argentina na segunda metade do século XIX*. Rio de Janeiro, 1993. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, M.L. *História da Educação no Brasil: a organização escolar*. 3.ed. São Paulo: Moraes, 1981.
- SANTOS, L.G. *Desregulagens: Educação, planejamento e tecnologia como ferramenta social*. São Paulo: Brasiliense: FUNCAMP, 1981. 238p.

- SMITH, D.G. *Liberalism*. In: INTERNATIONAL Encyclopaedia of the Social Sciences. New York: MacMillan, The Free Press, 1972. v.9-10.
- TEDESCO, J.C. *Educación y sociedad en la Argentina: (1880-1945)*: Buenos Aires: Solar, 1985..
- TEIXEIRA, A. *Educação no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional; [Brasília, DF.]: INL, 1969. 385p. (Atualidades pedagógicas, v.132)
- TORRES, RIVAS, E. La nación: problemas teóricos e históricos. In: LACLAU, E. et al. *Estado y política en América Latina*. 5.ed. Mexico, DF.: Siglo Veintiuno, 1988. (Sociología y política)
- VACHET, A. *L'ideologie liberale: l'individu et sa propriété*. Paris: Antropos, 1970. 567p.

Documentos e Legislação

- COLLECÇÃO das leis do Imperio do Brasil: actos do poder legislativo. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1878.
- BRASIL. Camara dos Deputados. *Fallas do throno desde o anno de 1823 até o anno de 1889, acompanhadas dos respectivos votos de graças da Camara Temporária: colligidas na Secretaria da Camara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.
- BRASIL. *Constituição politica do Imperio do Brasil*. Rio de Janeiro: Typografia Universal de Laemmert, 1861.
- BRASIL. Ministério dos Negocios do Imperio. *Relatórios apresentados a Assembléa Geral Legislativa: relatórios*. Rio de Janeiro: Typografia Do Diario, de A & Navarro, [18- -].
- 1869 - 1º sessão da 14º legislatura. Paulino José Soares de Souza.
- 1878 - 1º sessão da 17º legislatura. Carlos Leoncio de Carvalho.
- 1882 - 2º sessão da 18º legislatura. Rodolpho Epiphanyo de Souza Dantas.
- RIO DE JANEIRO (cidade) Exposição pedagógica, 1, 1883. *Primeira exposição pedagogica do Rio de Janeiro: documentos*. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1884. 240p.