

1963

REFORMA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO
E CULTURA

3º relatório do Prof. Lourenço
Filho.

I. Setores de atividades e planos administrativos

1. Os grandes setores de atividades do Ministério, como anteriormente vimos, são três:
 - a) Ensino;
 - b) Conservação e difusão da cultura;
 - c) Estímulo à investigação ou pesquisa, em geral
2. Os planos em que a administração se projeta são igualmente três:
 - a) o de serviços próprios da União;
 - b) o de serviços das unidades federadas autônomas, (Estados e D.F.) e também de unidades não autônomas, ou sejam, os territórios;
 - c) no caso de ensino, serviços de entidades particulares.
3. Em cada um dos grandes setores, as formas de administração são variadas; gestão direta, simples coordenação, por planejamento comum, distribuição de recursos e controle geral; e, ainda, delegação de serviços, por força de lei ou mediante convênios.
4. Segundo os setores indicados, esses planos e formas estão definidos, de modo geral, pela Constituição e leis ordinárias.
5. Em termos gerais, a legislação federal assim se apresenta:
 - a) no setor do ensino, a lei nº 4.024, de 20/12/61 (diretrizes e bases) e outros diplomas que essa mesma lei cita;
 - b) no setor de conservação e difusão de cultura, diferentes leis sobre serviços próprios, e em cooperação possível com as unidades federadas, além de outras que estabelecem princípios normativos de sentido geral;
 - c) no setor de estímulo à investigação em geral (ciência, letras, artes) igualmente.
6. A visão de conjunto a se ter em conta na reforma administrativa de verá partir dos princípios constitucionais, bastante claros, em relação a cada setor e suas formas de administração, a saber:
 - a) direito de todos à educação (art. 166);
 - b) amparo à cultura como dever do Estado (art. 174), com proteção ao patrimônio histórico e artístico (art. 175);
 - c) liberdade das ciências, letras e artes (art. 173);
 - d) organização de sistemas regionais do ensino pelos Estados e D.

F., e de um sistema federal, do caráter supletivo (art. 170 e 171);

- e) possibilidade do desenvolvimento do ensino particular, que é livre, respeitadas as leis que o regulam (art.167);
- f) cooperação da União, mediante auxílio pecuniário, no desenvolvimento dos sistemas regionais de ensino (art.171) para o que estabelece a Constituição quotas mínimas da receita de impostos quanto ao ensino primário totalmente aplicáveis, e em relação ao ensino dos demais graus, em parte.

7. À Reforma administrativa competirá, antes de tudo, propor nos melhores temas de racionalização a estrutura básica dos serviços federais em cada um dos setores e sua conexão geral, de modo a que seja atendido o pensamento programático da Constituição.

II. Tratamento dos vários setores

8. Os três diferentes setores de atividades terão de receber tratamento diferenciado, embora conexo; até certo ponto, são eles interdependentes, e que justifica a sua presença numa só secretaria do Estado.

9. Quanto aos de conservação e difusão cultural e, bem assim, os de estímulo à investigação ou pesquisa, esse tratamento torna-se relativamente mais simples, podendo pautar-se pelos princípios já estabelecidos para a Reforma, em geral, segundo a natureza dos serviços e assim os seus propósitos ou funções, para a caracterização de órgãos de nível departamental.

10. Estabelecido, como está, o princípio da divisão primária dos ministérios em secretarias, parece convir que duas unidades dessa ordem devam existir, para cada um desses setores. Cada uma delas se subdividirá em departamentos, a que se ligam também órgãos de assessoramento e cooperação, na forma que for julgada conveniente.

11. Essa foi, aliás, a forma prevista em ante-projeto aprovado pelo antigo Conselho de Ministros, por iniciativa de então Ministro da Educação e Cultura, sr. Darcy Ribeiro.

12. Quanto ao setor do ensino, o caso se apresenta mais complexo, desde que se considerem os princípios administrativos estabelecidos pela lei nº 4.024, citada. Na realidade, esse diploma cria um regime muito complexo, ou diferenciado, segundo os graus de ensino e as funções dos sistemas regionais e do sistema federal. Em relação a esse último, estabelece-se a condição de suplência; em relação aos sistemas regionais, condições de planejamento e controle geral, justificado por assistência financeira, na Constituição, e assistência técnica, na lei ordinária.

13. Não será fácil, em nosso entender, estabelecer-se para os encargos decorrentes, uma só grande unidade primária, ou secretaria, como passaremos a examinar.

III. Setor de ensino

14. À primeira vista, a Constituição estabelece um princípio de descentralização territorial, visto que fala em sistemas dos Estados e do Distrito Federal, por suas respectivas administrações organizadas. Mas, referindo-se ao mesmo tempo a um sistema federal supletivo e a normas de cooperação financeira, segundo dados critérios que desde logo fixa (obrigatoriedade de ensino primário e coordenação entre planos regionais e nacional de desenvolvimento aos serviços), estabelece também princípios concorrentes de centralização funcional.

15. Os aspectos orgânicos dessa centralização não estão definidos na carta política. São porém tratados na lei de diretrizes e bases, e de modo variável segundo os graus de ensino, o primário, médio e superior, como também em relação a contingências de variações da estrutura demográfica e econômica nas diferentes porções de território nacional. Donde, referir-se a planos regionais e plano nacional, articulados segundo tais variações.

16. Ao mesmo tempo estabelece um complexo regime de articulação, mediante a ação de órgãos colegiados, um na órbita federal, o Conselho Federal de Educação, e numerosos outros órgãos colegiados paralelos, os conselhos estaduais e o do Distrito Federal. As funções desses órgãos são diversificadas segundo os serviços de cada grau de ensino.

17. Dessa situação de direito, resultam encargos especiais ao Ministério. Na realidade, deverá ele estar organizado de tal forma que possa concorrer para mais exata projeção das relações "de definição", constantes da Constituição e repetidas ou explicadas na lei, nas relações que poderemos chamar "de estrutura". As relações de definição são, por sua própria natureza, fixas, estáveis; as relações de estrutura são variáveis no tempo e nelas a ação administrativa deverá fundar-se para estabelecimento de planos periódicos dos serviços. Ora, isso cria, de parte do Ministério, a obrigação de manter serviços de análise da conjuntura educacional de todo o país, como também de exame constante de todos os serviços de ensino em termos de seu rendimento, ou eficiência.

18. O estudo desse delicado problema deve ser precedido de exame das normas fixadas na legislação, com relação a cada grau de ensino, pois são elas variáveis. Só assim poderemos discernir os critérios que deverão presidir à proposta para criação de unidades no nível departamental, e a sua conveniente reunião em unidades maiores, as secretarias.

a) Ensino primário

19. No ensino primário, os princípios de organização de serviços próprios aos Estados e Distrito Federal, com gestão direta por essas unidades federadas e supervisão por elas também quase integral, estão previstos nos artigos 11, 16, 28 e 29, da lei de diretrizes e bases. A essas unidades, cabe criar serviços próprios; orientar e fiscalizar o ensino

particular e municipal; zelar pela obrigação das empresas com mais de cem trabalhadores, em fornecer-lhes e a seus filhos ensino primário; formar os professores e administradores escolares de ensino primário, além de promover o levantamento anual das necessidades regionais e locais da população escolar, com auxílio dos municípios para planejamento regional.

20. O que resta à União, nesse subsetor, consiste no seguinte:
- a) coordenar os planos regionais, mediante um plano nacional (art. 93) e redistribuir recursos para o desenvolvimento de tais planos (art. 95);
 - b) controle estatístico geral (art. 9º, letra g) o, bem assim, de certas condições gerais dos serviços escolares (extensão mínima dos cursos e administração do ensino na língua nacional, como se vê dos arts. 25 a 27);
 - c) estabelecimento de padrões mínimos para a formação de professores primários (art. 35 e § 1º do art. 9, letra g);
 - d) controle contábil dos recursos federais distribuídos (art. 93 e 95);
 - e) assistência técnica, não obrigatória, mas nos termos que forem convencionados em cada caso (art. 9º, letra g e 95, letra b).

b) Ensino médio

21. Quanto ao ensino médio, que compreende os ramos secundários, técnico, normal, comercial, industrial e agrícola (e ainda outros que a legislação venha a definir), a situação é diferente.

22. Também aí cabe às unidades federadas criar serviços próprios, autorizar e reconhecer estabelecimentos de ensino médio municipais e particulares, e proceder a planejamento regional (art. 11, 16, 20, 40 e 93).

23. Contudo, os padrões mínimos de ensino, ou as disciplinas obrigatórias, são na sua maior parte fixadas pelo governo federal através do Conselho Federal de Educação (art. 9º e arts. 33 a 38). As unidades federadas e os próprios estabelecimentos de ensino completarão os currículos. Igualmente, deverão as autoridades que concederam autorização e reconhecimento das escolas, comunicar os atos respectivos ao Ministério da Educação; e, enfim, no Ministério deverão ser registrados os títulos de ensino técnico médio (art. 17 e 48).

24. Ademais, a regulação da formação de professores e administradores é matéria de competência federal (art. 59 a 61); e, (como situação transitória, pelo prazo de cinco anos), poderão os estabelecimentos não oficiais do ensino médio optar pela fiscalização federal, que continuará a existir nos Estados até que estes organizem os respectivos serviços de fiscalização (art. 109 e 110).

25. Prevalecem as condições gerais de coordenação dos planos regionais com um plano federal (art. 93), o controle estatístico geral e a possibili-

C. B. P. E.

dade de assistência técnica (art. 9º, letra g). Dêsse modo, também no ensino médio há centralização funcional, a exercer-se em termos mais amplos.

c) Ensino superior

26. Em relação ao ensino superior, o regime também diverso é estabelecido. A autorização para funcionamento de estabelecimentos isolados, isto é, não reunidos em universidades, desde que federais ou particulares, é atribuição do Ministério, através do Conselho Federal de Educação, e assim também o seu reconhecimento, depois de dois anos de funcionamento regular (art. 9º, letra a e b).

27. Mas aos Estados competirá autorizar e fiscalizar os estabelecimentos estaduais isolados, através de seus respectivos conselhos estaduais de educação (art. 9º, § 2º); e, no caso de Estados que tiverem mantido universidades próprias, com funcionamento regular por mais de cinco anos, o reconhecimento de universidades e estabelecimentos isolados também será de sua competência, por decisão do Conselho Federal (art. 15).

28. Não obstante, a duração e o currículo mínimo dos cursos superiores são estabelecidos pelo Ministério através de decisões do Conselho Federal de Educação; os relatórios anuais de funcionamento são por esse mesmo órgão apreciados, o qual poderá determinar sindicâncias em qualquer estabelecimento; deverá ele também apreciar recursos de membros do magistério do ensino superior; e, enfim, os diplomas de ensino superior deverão ser registrados no Ministério da Educação.

29. As condições de controle estatístico geral subsistem. Subsiste também a possibilidade de cooperação financeira e nesse caso, de controle contábil.

30. As universidades gozam de prerrogativas de autonomia, mas seus estatutos deverão ser aprovados pelo Conselho Federal de Educação.

IV. Tipos de funções do Ministério, quanto ao ensino

31. As funções do Ministério quanto ao ensino podem ser agora assim sumariamente indicadas:

- a) gestão direta dos serviços que constituam o sistema federal de ensino, e que, na situação atual, especialmente correspondem a escolas de grau médio e superior;
- b) administração dos fundos nacionais do ensino, um para cada grau, a qual envolve atividades de planejamento geral, visando à articulação dos planos regionais e, conseqüentemente, o estudo desses mesmos planos, em face das necessidades de distribuição demográfica e exigências de desenvolvimento social e econômico; isso vale dizer que o Ministério deverá estar habilitado à análise estatística e a investigações do processo educacional, em geral;
- c) serviços de avaliação de rendimento do ensino inclusive seus custos, para que bem se fundamente a distribuição de auxílios;

d) serviços de assistência técnica, na forma de difusão dos melhores elementos de organização e administração escolar, orientação das construções escolares e seu equipamento, avaliação do rendimento de trabalho escolar, de aperfeiçoamento do magistério; e ainda, na forma que se estabelecer, mediante convênios entre o Ministério e cada Estado.

32. As funções assim descritas deverão corresponder órgãos de administração especial, assessoramento e cooperação; órgãos de investigação e planejamento; e ainda órgãos preparados para ministrar conveniente assistência técnica. E, é evidente, dentro das condições de descentralização territorial e descentralização funcional, variáveis segundo os graus de ensino, que as cargas de serviço não permitem uma solução simples com o estabelecimento de unidades departamentais, seja pelo critério de clientela do ensino, (alunos dos vários graus), ou mesmo pelo dos propósitos gerais das atividades de competência do Ministério.

33. O que parece convir, primeiramente, ao nível das secretarias, será a divisão de dois grandes grupos de serviços referentes ao mesmo, um em que se reúnem departamentos com encargos de planejamento e controle da distribuição de recursos, ou seja, a administração dos recursos dos fundos previstos pela lei de par com departamentos de ensino médio e ensino superior, pois nesses graus existem numerosos serviços diretamente mantidos pela União; e outro grupo, que abranja departamentos de estudo estatístico geral dos serviços escolares e pesquisas sobre o processo educacional, sobretudo de natureza social e econômica, indispensáveis à coordenação dos planos regionais de ensino e à formulação de que se poderá chamar plano nacional; serviços conexos deverão existir para as modalidades de assistência técnica geral

V. Esquema preliminar de estrutura

34. Poder-se-á, como base de estudo, admitir esta estrutura preliminar:
A. SECRETARIA DE ESTUDOS, que poderia conservar a denominação atual do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que se mantém há 25 anos, e cujos trabalhos são conhecidos e reputados no país e no estrangeiro. Compôr-se-ia de três departamentos:

- I. Departamento de Estatística da Educação e Cultura, em que se transformaria o atual serviço do mesmo nome;
- II. Departamento de Documentação e Pesquisas Educacionais, que se constituiria com serviços do atual Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais; manteria o repertório de legislação federal e dos Estados, a sua importante biblioteca e os trabalhos de investigação pedagógica, em geral, especialmente os de análise educacional do país, como base para fixação de critérios de planejamento e de sua revisão, não, porém, o encargo de diretamente formular planos definitivos os quais a legislação reserva como função do Conselho Federal de Educação;

III. Departamento de Intercâmbio e Assistência Técnica, no qual se reuniriam serviços até agora dispersos, tais como:

- a) estudo sobre construção e aparelhamento escolares;
- b) idem sobre condições de vida do magistério nacional (formação, aperfeiçoamento e remuneração), com especial atenção ao caso dos professores não-diplomados;
- c) idem sobre modernos conhecimentos de organização e administração escolar e material didático, inclusive audiovisual;
- d) preparo e distribuição das publicações do Instituto, em geral, para difusão dos resultados desses estudos, e dos demais do Instituto;
- e) organização, em cooperação com outros órgãos do Ministério e da administração dos Estados e territórios, de cursos periódicos, reuniões e conferências regionais, especialmente para organizadores e administradores escolares e professores das seções de pedagogia das faculdades de Filosofia e professores das escolas normais, especialmente em função de convênios;
- f) intercâmbio com serviços de estudo pedagógico de estrangeiro e do país.

B. SECRETARIA DE ENSINO, que se comporia de 4 departamentos:

I. Departamento Executivo dos Fundos de Ensino, ao qual, como esse título indica, competiriam as providências de administração dos recursos dos três fundos de ensino (primário, médio e superior), segundo os planos aprovados pelo Conselho Federal de Educação, na forma da lei; essas providências consistiriam na formulação de convênios, medidas de acompanhamento da execução dos planos e de avaliação geral dos resultados dos serviços a que se destinarem os recursos federais; isso, tanto no caso de convênios com as unidades de administração regional, como no dos que se realizem com entidades particulares, e ainda no de serviços próprios do Ministério, no caso do ensino médio e superior, pois, por ficção, parte dos fundos a tais serviços são destinados. A este Departamento não caberia planejar, nem realizar o controle contábil final, que é matéria de Departamento de Administração Geral; mas, sim, a verificação da aplicação dos recursos concedidos, tendo em vista os custos unitários, em face de critérios estabelecidos pelo Departamento de Pesquisas Educacionais.

II. Departamento de Ensino Médio, que reuniria as Diretorias já existentes de Ensino Comercial, Industrial e Secundário, e outras que se tornassem necessárias, em face do que estabele

C. B. P. E.

ce a lei 4.024, como por exemplo a de Ensino Agrícola. Por esse Departamento, deveria correr a gestão dos serviços próprios do sistema federal no grau médio; e, no que fôr aplicável, dos serviços mantidos pelos Estados e Distrito Federal, como também por entidades particulares. É preciso observar que uma disposição transitória permite, pelo prazo de cinco anos, a fiscalização de ensino médio particular pelo Ministério. Em qualquer caso, caber-lhe-á o cadastro dos estabelecimentos autorizados e reconhecidos pelas administrações regionais; o registro de certificados ou diplomas de ensino técnico médio; e o registro de professores, em certos casos. Caber-lhe-á ainda o preparo de tódas as questões a serem apreciadas pelo Conselho Federal de Educação, respeitantes ao ensino médio; e, enfim, dado que, em relação aos serviços próprios do Ministério deverá exercer certa orientação técnica, poderá também, em cooperação com o Departamento de Intercâmbio e Assistência Técnica, estender essas funções a outros serviços de grau médio nos sistemas regionais e nas escolas mantidas por particulares.

III. Departamento de Ensino Superior, com funções similares, embora não perfeitamente paralelas ao das do Departamento de Ensino Médio, visto que as relações administrativas estabelecidas pela lei entre o Ministério e escolas de ensino superior são diferentes. Não obstante, o Ministério deve ter o cadastro dos estabelecimentos, registrar os diplomas, e dispor de serviços que preparem os processos a serem apreciados pelo Conselho Federal de Educação. Julgamos também que esse Departamento deva compreender os serviços até agora desenvolvidos pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), como também os da Comissão que tem tratado dos Institutos de investigação em estabelecimentos de ensino superior, para auxílio federal (COSUPI).

IV. Departamento de Ensino Especial, que se torna necessário. De fato, mantém o Ministério diversos estabelecimentos de ensino emendativo (cegos e surdos), e deverá receber do Ministério da Justiça dos serviços de educação de menores abandonados. A administração de tais estabelecimentos deverá correr por um departamento especial, tais e tantos são os seus problemas específicos. Certos serviços de sentido geral, na educação emendativa, ora diretamente exercidos pelo Instituto Nacional de Surdos e Instituto Benjamin Constant (serviços em cooperação, preparação de professores etc), não têm mantido continuidade a desejar-se, nem o desenvolvimento necessário, por falta de um órgão no Ministério.

VI. Funções do Conselho Federal de Educação

35. Na conformidade da lei 4.024 (diretrizes e bases), as funções maiores de assessoramento e mesmo em parte deliberativas, em matéria de ensino

competem ao Conselho Federal de Educação. Realmente esse Conselho, como antes foi indicado, deverá decidir sobre o funcionamento de estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; sobre o reconhecimento das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior depois de funcionamento regular, no mínimo pelo prazo de dois anos. Deverá pronunciar-se sobre os relatórios anuais de todos os institutos de ensino superior e opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal; deverá indicar as disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos estudos do ensino superior. Ademais, poderá promover sindicâncias em quaisquer estabelecimentos de ensino; conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles; sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino; promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino; adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e aperfeiçoamento do ensino; estimular assistência social escolar; analisar anualmente as estatísticas do ensino e dados complementares (art. 9º da lei 4.024). Compete também ao Conselho Federal de Educação elaborar, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada fundo federal de ensino, determinando os quantitativos globais de financiamento para os diversos graus de ensino que se atribuem aos Estados, ao Distrito Federal e aos territórios, inclusive no que respeite a bolsas de estudos.

36. Para que o Colendo Conselho bem possa decidir em matéria de tanta relevância, é óbvio que deverá dispor de elementos informativos, estudos e pesquisas que não poderá realizar por si mesmo.

37. Por ausência de regulamentação da lei citada e mais pronta reestruturação dos serviços do Ministério, tem esse Conselho tendido a organizar-se como uma Secretaria de Estado paralela como já em relatório anterior foi observado. A estrutura proposta visa a estabelecer serviços que habilitem o Conselho a bem exercer as suas altas funções, e as quais em nada serão modificadas. Aliás, em relação a esse ponto, deverá este Grupo de Trabalho contar também com a colaboração de um representante do Colendo órgão.

VII. Observações Finais

38. Desde que definidas as grandes linhas das unidades maiores a que este relatório faz referência, com a fixação não só de seu número e denominação, será fácil então enquadrar todos os demais órgãos de cooperação e assessoramento já existentes, em qualquer dos setores de atividades, tais como outros conselhos, comissões, Consultoria Jurídica e Gabinete do Ministro.

39. Talvez convenha observar que a denominação das primeiras unidades, Secretarias, deva ser modificada para Sub-secretarias, pois, quer na tradição brasileira, quer na prática universal, o nome Secretaria (Secretaria de Estado) enprega-se como sinônimo de Ministério.

40. Qualquer que seja a solução sobre esse ponto, convirá que os ante-projetos de Reforma Administrativa de cada Ministério façam menção explícita à subordinação dos diferentes serviços de execução a tais unidades primárias, que se criarem. Ainda que os problemas a cada um referentes devam ser estudados, especialmente no departamento relacionado com a sua matéria, como também em outros, quando esse for o caso, a subordinação por essa forma evitará suscetibilidades, justificadas ou não.

Rio de Janeiro, 22 de junho de 1963

2 - Reforma Administrativa do Ministério de Educação e Cultura III Relatório
do Prof. Lourenço Filho - 22/6/1963.