

I. PRELIMINARES

1. Em relatório preliminar, salientamos que serviços de três setores diferenciados se agrupam no MEC., os quais estão previstos na Constituição da República da seguinte forma:

- a) de educação escolar ou ensino (art. 167 a 172);
- b) amparo à cultura como dever do Estado (art. 174), e conservação do patrimônio histórico e artístico, além do paisagístico (art. 175);
- c) incentivo à pesquisa de preferência em institutos anexos a estabelecimentos de ensino superior (parágrafo único do artigo 174).

2. Simplificando: ensino, conservação e difusão cultural, e estímulo à investigação em todos os ramos do saber. São essas esferas também as de tratamento constante na legislação da maioria dos países, com administração numa só secretaria de Estado (v. relatório preliminar).

3. Quanto à primeira, educação escolar ou o ensino, a própria Constituição torna expressos certos princípios e normas gerais de organização, administração e financiamento, nos artigos de nº 167 a 172; ademais, pela lei nº 4.024, de 20/12/1961, que fixa as diretrizes e bases da educação, veio essa matéria a receber tratamento orgânico geral. Certo que ela nem a toda a legislação anterior revoga, mesmo porque alguns de seus dispositivos lhe faz expressa referência. Não obstante, esse documento é fundamental a ser examinado de par com a demais legislação.

4. Quanto à conservação e difusão cultural, há determinados serviços bem regulados, como os do Patrimônio Histórico e Artístico (lei nº 378, de 13/1/1937 e decreto nº 20.303, de 21/1/1946), referentes à diretoria desse título, e ainda atos complementares que instituíram museus históricos. Outros há, porém, com legislação esparsa muito variada, antiga e mais recente, relativa a museus, bibliotecas, arquivos públicos, teatro, cinema, esportes etc. Uma parte dela exclusivamente se refere a órgãos de execução, e outras a órgãos de administração em unidades de estudo, planejamento e cooperação, na forma de conselhos e comissões (v. fichário anexo).

5. Quanto a serviços de estímulo à pesquisa, ou investigação geral em todos os ramos do conhecimento, há, fora do Ministério, diretamente subordinados à Presidência da República ou a ministros, vários órgãos. Assim, o Conselho Nacional de Pesquisas, a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES). Para trabalhos específicos do Ministério existem órgãos especializados como o INEP, com os seus centros regionais de pesquisa educacional, e um centro nacional. Quanto a assuntos gerais, o Observatório Nacional, o Museu Nacional, os centros de pesquisas da Casa Rui Barbosa, e seções de pesquisa em diferentes órgãos, como o Instituto de Cinema Educativo, o Instituto Benjamin Constant, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros e ainda outros (v. fichário da legislação).

6. No que respeita à legislação ordinária existente, será preciso pois, considerar:

- a) a lei de diretrizes e bases, que define e regula o sistema federal de ensino e os sistemas estaduais e dos territórios;
- b) as leis, decretos, e outros atos referentes à conservação de elementos da cultura, mediante serviços já estabelecidos, devidamente estruturados; e referente também a serviços esparsos, uns de simples execução e outros com funções normativas ou de coordenação;
- c) certos atos, posteriores a lei de diretrizes e bases, têm disposto sobre matéria a ela pertinente: decreto nº 1.230, de 22/6/1962, que criou

a Comissão de Planejamento da Educação; portaria de 14/3/1963, que criou a Comissão Coordenadora do Plano Trienal de Educação; portaria nº 143, de 14/6/1962, que criou o Plano de Mobilização contra o Analfabetismo, etc..

7. Isso quanto aos documentos legais existentes. Mas Haverá ainda a considerar, nos trabalhos de reforma, elementos fundamentais como sejam as bases mesmas do Sistema Federal Administrativo, que se acham em elaboração final, no Ministério Extraordinário para Reforma.

8. Entre essas bases, por exemplo, há as seguintes, que já parecem pacíficas:

a) divisão dos ministérios em grandes unidades primárias, chamadas Secretarias, e divisão delas em departamentos;

b) recomendação de que nas leis de reforma apenas se mencionem os nomes e grandes funções dessas Secretarias e respectivos Departamentos;

c) as unidades menores abaixo do nível departamental passarão a ser especificadas em atos de Poder Executivo, em regulamentos ou regimentos.

9. Outros princípios, que se elaboram, poderão ser ainda discutidos, como os que se referem a "serviços institucionais comuns a todos os órgãos de um mesmo Ministério", incluídos na respectiva Secretaria de Administração, inclusive os de "planejamento, coordenação, organização e controle" (art. 27, parágrafo, da 6ª versão do esboço do ante-projeto). Assim também em certos casos particulares, a posição dos órgãos de cooperação e assistência, tais como conselhos ou institutos, de grande importância no caso do MEC, como se verá adiante.

II. AS SECRETARIAS OU UNIDADES PRIMÁRIAS

10. Parece lógico e natural que as três esferas ou setores de atividade-fins do Ministério correspondam a três unidades primárias ou secretarias, a que se juntará uma quarta, a de administração geral.

11. Teremos assim:

a) Secretaria do Ensino, correspondente a serviços de execução direta pela União ou sistema federal de ensino, como também a serviços de cooperação para fins de planejamento, assistência técnica e financeira aos sistemas das unidades federadas;

b) Secretaria de Cultura, idem, no que se aplique esse mesmo esquema, quer em relação a serviços de conservação, quer de difusão cultural;

c) Secretaria de Pesquisas ou Investigação, idem, idem;

d) Secretaria de Administração Geral.

12. Esse esquema figura, aliás, num ante-projeto elaborado pelo Ministro Darcy Ribeiro, antes da criação do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. Entendemos, porém, que tal esquema deva ser mais detidamente analisado, não só pela natureza geral das atividades-fins, mas também pelo volume ou carga dos serviços que possam justificar tal estrutura simétrica, ou, ao contrário, outra disposição.

13. Realmente, essa carga é relativamente pequena nos setores da Cultura e da Investigação, sendo muito grande e diferenciada no setor do ensino.

14. Acresce uma circunstância. No esboço do ante-projeto geral de

reforma é admitida a criação de um Ministério da Ciência e Tecnologia, atendendo-se a um movimento de opinião especialmente liderada pelo sr. Presidente do Conselho Nacional de Pesquisa. Se vencedora essa idéia, já não haverá razão, é evidente, para a Secretaria de Pesquisa ou Investigação.

15. Sem prejuízo de maior indagação sobre o assunto e do exame de elementos que esse Conselho apresente aos trabalhos da reforma, desde já algumas considerações podem ser apresentadas.

16. Pode-se perguntar, primeiramente e em tese, se as atividades incluídas na rubrica investigação e pesquisa, poderão conformar-se numa secretaria de Estado específica, por existirem sempre, em diferentes modalidades, em todos os ministérios. De modo geral, os propósitos ou objetivos dos serviços é que decidem da criação dos ministérios, ou a clientela especialmente atendida por eles, ou ainda a natureza do controle a ser exercido.

17. No caso em espécie, nenhuma dessas hipóteses realmente se configura, tanto mais que, segundo um preceito da Constituição (art. 173, "as ciências, as letras e as artes são livres"), pelo que a ação estatal, salvo para serviços próprios, só poderá exercer-se na espécie mediante estímulo, assistência técnica e financeira.

18. Certo que as investigações tecnológicas interessam, de modo geral, e de modo especial quanto a formação da mão de obra. Alguns países têm já criado ministérios especiais para esse efeito. No caso de nosso país, será preciso verificar até que ponto esse argumento poderá ser considerado e em que forma.

19. Nenhum prejuízo haverá, ademais, que nesta fase dos trabalhos, se considerem todos os setores já mencionados, para a composição de outras tantas secretarias, se assim convier.

III. OS SERVIÇOS DE ENSINO

20. Em princípio, os serviços de conservação e difusão cultural, de uma parte, e de outra os de investigação, deverão constituir secretarias especiais. Já em relação aos do ensino, de maior volume e de ação mais diferenciada, segundo se trate de serviços próprios da União, ou não, poder-se-á perguntar se uma só dessas unidades primárias poderá bastar, ou se, pelo menos, duas secretarias não serão exigidas.

21. Tais serviços estão regulados pela lei nº 4 024, a qual em matéria de administração traz inovações muito profundas. Primeiramente, esse diploma visa a imprimir uma programação geral dos serviços do ensino em todo o país, mediante planos articulados, regionais e nacional, justificado esse último com a criação de fundos nacionais, quanto ao aspecto prático. Para todos os graus de ensino, essa lei desenvolve o esquema que a Constituição já havia estabelecido para o ensino primário; isto é, um regime de cooperação com redistribuição de recursos. Ao mesmo tempo, preceitua um regime complexo de administração, com descentralização territorial na execução de serviços, as unidades federadas, e descentralização funcional, variável segundo os graus de ensino, ou mesmo certas modalidades dele, dentro de cada um de seus ramos.

22. Em consequência, os problemas de técnica administrativa são muitos, acrescidos também por uma série de justaposição na formulação da lei, ou de matéria não perfeitamente organizada nela, em virtude de compromissos que se admitiram em sua elaboração, assunto que não vem ao caso aqui examinar.

23. O que importa é analisar êsse diploma em seus aspectos administrativos, ou nas conseqüências a considerar na reforma do Ministério, as quais podem ser separadas em explícitas e implícitas.

24. São aspectos implícitos os que se contêm no artigo 1º, 2º, 6º e 3º, em parte. Todos tratam dos fins da educação e do direito à educação, desdobrando preceitos constitucionais. A conseqüência prática é que nenhuma providência administrativa pode contrariar a êsses dispositivos, ainda que alguns deles, diga-se de passagem, não apresentam mais perfeita redação.

25. São aspectos explícitos todos os que se mencionam em outros numerosos dispositivos da lei e, para o caso da reforma, em especial, os que figuram nos títulos III, IV, V e XII, os quais tratam respectivamente da administração do ensino, dos sistemas de ensino, e dos recursos para a educação (na verdade, segundo o texto, de recursos para o ensino); e, além disso, algumas normas transitórias, constantes do título final.

26. Por força dessa matéria e, em especial, a norma do art. 6º, que configura as atribuições do Ministério com grande latitude, torna-se evidente que êle não deverá ocupar-se apenas de serviços escolares num sentido restrito. Mas, não cuidando a lei, por outro lado especificadamente dos serviços da cultura e da investigação, segue-se esse diploma não pode ser considerado como fonte única das atividades a considerar.

27. De qualquer forma, o que especialmente aqui se deverá examinar é a matéria do título IV, cuja epígrafe é "Da administração do ensino" e a do título seguinte, "Dos sistemas de ensino"; e ainda e também, o conteúdo do título XII, "Dos recursos gerais para a educação".

IV. DOS SISTEMAS DE ENSINO

28. A Constituição determina que os Estados e o Distrito Federal organizem os seus respectivos sistemas de ensino; e que a União *assim o faça* quanto a um sistema próprio e os dos territórios (art. 170 e 171). O sistema federal deve ter caráter supletivo, segundo os estritos limites das deficiências locais.

29. A lei repete esses mandamentos dando uma impressão de descentralização de base territorial. Não é assim, dada a capacidade originária da União para legislar "sobre diretrizes e bases da educação nacional", de que o ensino é a espécie mais definida; assim, a lei 4.024, dispõe sobre graus de ensino, seus ciclos e cursos, condições de funcionamento e organização geral das escolas (títulos VI a XI, em especial).

30. Nessas condições, sobre as normas de descentralização territorial, é estabelecida umacentralização funcional, variável segundo os graus de ensino. Mesmo quanto ao ensino primário, de mais livre organização, não é ela inteiramente descentralizada, como se vê dos artigos 25 e 32, que tratam da extensão dos cursos, obrigatoriedade e outras condições; assim também dos artigos 52 e 57, que regulam a formação do magistério primário. Ademais, a centralização funcional reforça-se com a existência do fundo especial e seu respectivo plano de aplicação.

31. A consequência lógica e natural de um esquema de descentralização territorial é a inexistência de quaisquer órgãos de administração central; ao contrário, a de um esquema centralizado é o comando único ou unitário; e a de regimens mistos, como é o caso, esquema mais completo, que leve a cumprir uma política de ordem geral, em condições de execução descentralizada.

32. Se nos dois primeiros casos, a administração assume linhas conceituais de grande nitidez, já no terceiro, pode oscilar entre a simples assistência financeira (Suíça), a assistência técnica e financeira (Inglaterra e Estados Unidos) e regimens de composição muito variada.

V. DA ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO

33. A afirmação de que a lei nº 4.024 nem sempre é de redação muito feliz, ressalta no título IV, que trata da administração do ensino e que começa com o seguinte artigo:

Art. 6º O Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação.

Parágrafo único. O ensino militar será regulado por lei especial.

34. A expressão "as atribuições do Poder Público Federal" é evidentemente excessiva, pois o Poder Público constitui-se do Legislativo e do Judiciário, além do Executivo. Nem pela existência desse artigo cessam as atribuições do Congresso Nacional na tarefa contínua de legislar sobre educação, e as dos órgãos do Judiciário para decidirem em questões de sua alçada.

35. O que se quiz afirmar - e esse ponto é da maior importância na Reforma - é que todas as funções administrativas devem ser exercidas através do MEC, dado que outros ministérios delas se vinham ocupando também, ou ainda se ocupam, ressalvado o caso do ensino militar.

36. A razão fundamental é a necessidade de planificação, ou coordenação geral de todos os serviços da espécie, ainda que operados em diferentes áreas - a federal, a das unidades federadas e, ainda também, na de serviços criados e mantidos pela iniciativa privada, como é o caso expresso do ensino primário por empresas agrícolas industriais e comerciais, e o ensino de aprendizagem comercial e industrial.

(arts. 24, 31 e 51, da lei).

37. Dizendo que as atribuições executivas do Poder Público Federal competem ao MEC, em matéria de educação, a lei está dizendo também que tais atribuições se organizam, ordenam-se e devem ser controladas pela Secretaria de Estado correspondente, pois para os efeitos administrativos cada Ministério não significa senão a sua respectiva Secretaria.

38. Se de outra forma quizermos pensar, estaremos fora da realidade. A administração dos serviços do ensino, como a das demais áreas de competência do Ministério, será a que lhe permitam a composição, disposição e articulação de seus órgãos.

39. Dentro dessa compreensão, or de planificação geral dos serviços do ensino, por coordenação e suplementação dos planos regionais, é que se situa o sistema estabelecido pela Constituição.

40. Assim o faz de forma teórica, ou programática, quando se refere a diretrizes e bases da educação nacional, quer dizer da unificação nacional quanto a objetivos e formas gerais de execução; e, de modo prático, quando estabelece o princípio geral de redistribuição de cursos, direta ou por ação do sistema federal de cunho supletivo.

41. Quanto a essa ação supletiva, criam-se delicados problemas de interpretação, visto que existem numerosos serviços federais de ensino médio e superior, os quais a rigor, passam a depender dos fundos especiais estabelecidos para cada grau de ensino.

42. Há mais, porém, como se vê do art. 95, a lei confunde três coisas distintas: a cooperação financeira, simples e direta; a assistência técnica para a melhor realização de tal cooperação; e, enfim, a concessão de financiamento a título de empréstimos aos Estados, Municípios e particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e seu equipamento.

43. Todos esses pontos, em nosso entender, estão a reclamar estudo especial, o qual poderá levar a Lei de Reforma Administrativa a rever o texto legal ora vigente.

44. Voltando, porém, à questão da administração pelo aspecto formal da composição do Ministério, dever-se-á atender para o preceito que se segue ao art. 6º, o que é o seguinte:

Art. 7º. Ao Ministério da Educação e Cultura, incumbe velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação.

45. Em face do disposto no artigo anterior, que diz que o Ministério "exercerá as atribuições do Poder Público em matéria de educação", os dizeres "incumbe velar pela observância das leis do ensino", são manifestamente ociosos; e a cláusula seguinte, "pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação", não é no contexto perfeitamente feliz.

46. A análise gramatical do artigo leva a admitir que o Conselho Federal de Educação esteja fora e acima do Ministério ou da Secretaria de Estado; ou que as decisões do Conselho possam resultar de outra coisa que não seja a observância das leis.

47. Essa conclusão seria manifestamente absurda. As decisões do Egrégio Conselho só se podem dar no âmbito da lei, e no exercício expresso da competência que a lei lhe assegure. No caso concreto, estão elas enumeradas no art. 9º, e o que importa salientar também, em sua

matéria, representam a parte inicial de atos continuados de administração, pois que dependem de homologação do Ministro.

48. Dêsse modo, o Conselho Federal é parte integrante da Secretaria de Estado, é certamente que de grande importância, mas nessa qualidade e não em outra. A redação menos feliz do dispositivo tem dado margem a interpretações diversas, como se o "grégio Conselho se pudes se constituir como uma Secretaria de Estado paralela.

49. De fato, já esse Colendo órgão expediu uma resolução consolidando normas relativas à preparação de processos relativos a pedidos de autorização de funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de ensino superior, nela estabelecendo que as petições sejam diretamente dirigidas ao seu presidente e não ao Ministro de Estado, e, ademais, dispondo sobre a sua distribuição a outros órgãos.

50. Igualmente, no orçamento do atual exercício, atribue-se ao Conselho uma considerável dotação para que, por si mesmo, realize pesquisas sobre o ensino, com o que se deixa de parte órgãos especializados para isso já existentes no Ministério, como sejam, a Diretoria de Estatística da Educação e Cultura e o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

51. Certo é que, no art. 9º, da lei nº 4.024, entre outras funções do Conselho, indicari-se as seguintes:

- l) promover e divulgar estudos sobre o sistema federal de ensino;
-
- q) analisar anualmente as estatísticas do ensino e os dados complementares.

52. "Promover", significa "dar impulso a, fazer que se execute, que se ponha em prática alguma coisa; trabalhar a favor de, requerer, propor".

"Analisar" significa "examinar minuciosamente, decompor em partes, criticar". Nem um caso, portanto, nem em outro, parece caber ao Conselho o levantamento de pesquisas, como não lhe cabe ser secretaria paralela.

53. Admita-se, porém, para argumentar, que a lei 4.024 tenha conferido funções duplicadas ou superpostas a de outros órgãos do Ministério; então, nesse caso o que a reforma administrativa terá a fazer será examinar seriamente esse ponto, para sobre ele decidir como melhor convenha.

54. Pelo aspecto prático, são pontos de igual importância os que figuram em todo o título XII da lei, referentes à ação do Conselho na elaboração de um plano de educação para que seja executado em prazo determinado, e o qual deverá coordenar os planos regionais para aplicação dos recursos dos três fundos dantes referidos, de ensino primário, médio e superior.

55. Toda a matéria dêsse título, de redação pouco clara, deverá ser detidamente analisada e possivelmente reordenada na lei de reforma, pois não trata de questões de organização pedagógica, de que a reforma não tenha de cuidar, mas sim de medidas fundamentais de administração, como sejam as de financiamento e programação geral dos serviços.

56. Pode-se perguntar, por exemplo, se a lei Reforma não deverá cuidar de sanar os inconvenientes apontados, estabelecendo condições e critérios para que a distribuição de recursos se faça de convênios, ou mediante experimentos que assegurem satisfatório emprego das parcelas que se distribuam.

57. Até agora, isso não é segredo para ninguém, o controle dos auxílios federais têm consistido apenas na apresentação dos recibos às autoridades das unidades federadas que os recebem, sem outro exame a aplicação segundo planos estabelecidos.

VI. CONCLUSÕES

58. Os fatos e considerações que se expuseram levam a concluir pela necessidade de uma articulação perfeitamente satisfatória entre órgãos de planejamento de serviços de ensino, de distribuição de recursos e seu controle, não apenas pelo aspecto financeiro, mas da eficiência desses serviços mediante assistência técnica.

59. Como nos outros dois setores, será preciso considerar nos do ensino os dois aspectos fundamentais, do planejamento ou programação geral, e os serviços de execução, mas de execução direta pela União, e outros em programas cooperativos com as unidades federadas. Quanto a esses últimos, parece certo, nas condições atuais, assistência técnica que possa concorrer para uma crescente eficiência dos serviços.

60. Já no anteprojeto apresentado pelo Ministro Darcy Ribeiro, dava-se ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos funções de especial importância na forma de uma grande unidade primária, ou secretaria, ainda que sem esse título, com vários departamentos e centros de estudos. Alguns dos órgãos aí numerados parecem-nos redundantes, como, por exemplo, um Departamento do Plano Nacional de Educação e um Centro Nacional de Planejamento. A contribuição do Sr. Diretor do INEP poderá ser muito esclarecedora a esse respeito.

61. Em qualquer caso, quer nos parecer que para exame mais preciso de todas as questões levantadas nesse relatório, será necessário proceder-se a uma tabulação das funções já previstas na legislação, como de ainda outras que se imaginam necessárias, para que ao cabo de tudo se venham a considerar os diferentes órgãos e a sua articulação, quer nas unidades primárias, quer nas departamentais.

62. Como contribuição preliminar sobre a matéria, apresentamos, em anexo, alguns quadros a serem completados nos trabalhos deste grupo de estudo, se assim for julgado conveniente.

Em 11 de junho de 1963
