MINISTRO EXTRAORDINÁRIO PARA A REFORMA ADMINISTRATIVA

DTMEC - 3

GRUPO DE ESTUDO E REFORMA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

R E L A T Ó R I O III

M. B. LOURENÇO FILHO

Rio, junho de 1963

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.

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.;

c) o de serviços de unidades não autônomas, ou sejam os Territórios;

d) no caso do 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 contrôle geral; e, ainda e também, delegação de serviços, por fôrça de lei, ou mediante convênios.

4. Segundo os setores indicados, êsses planos e formas estão definidos, de modo geral, pela Constituição e leis ordinárias.

5. Em têrmos 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 sôbre serviços próprios e em cooperação possível com as unidades federadas, além de outras que estabelecem princípios normativos de sentido geral;

c) no setor do estímulo à investigação; igualmente.

6. A visão de conjunto a se ter em conta na Reforma Administrativa deverá partir dos princípios constitucionais, bastante claros, em relação a cada setor e possíveis 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 de ensino pelos Estados e D.F. e de um sistema federal, de caráter supletivo (art. 170 e 171);

e) possibilidade do desenvolvimento do ensino particular, que é livre, respeitadas as leis que o regulem (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, aplicáveis em parte.

7. À Reforma Administrativa competirá, antes de tudo, propor, nos melhores têrmos de racionalização, a estrutura básica dos serviços federais em cada um dos setores e em 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 êles interdependentes, o que justifica a sua presença numa só secretaria de Estado.

9. Quanto aos de conservação e difusão cultural, e, bem assim, os de estímulo à investigação ou pesquisa, êsse tratamento torna-se relativamente mais simples, podendo pautar-se pelos princípios já estabelecidos para a Reforma, em geral, segundo a natureza dos serviços, ou seus propósitos ou funções para 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 dêsses setores. Cada uma delas se subdividirá em Departamentos, a que se liguem também órgãos de assessoramento e cooperação, na forma que fôr julgada conveniente.

11. Essa foi, aliás, a forma prevista em anteprojeto aprovado pelo antigo Conselho de Ministros, por iniciativa do então Ministro da Educação e Cultura, Sr. Darcy Ribeiro.

12. Quanto ao setor de ensino, o caso se apresenta mais complexo, desde que se considerem os princípios administrativos estabelecidos pela lei nº 4.024 citada. Na realidade, êsse 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 êsse último, estabelece-se a condição de suplência; em relação aos sistemas regionais, condições de planejamento e contrôle 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 disso tudo decorrentes, uma só grande unidade primária ou Secretaria, como passaremos a examinar.

III. Setor do 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 administraçãoes 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 do ensino primário e coordenação entre planos regionais e nacional de desenvolvimento nos 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 do 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 dêsses órgãos são diversificadas segundo os serviços de cada grau de ensino.

17. Dessa situação de direito, resultam encargos especiais ao Ministério. Na realidade, deverá êle 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 ou 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 do exame constante de todos os serviços de ensino em têrmos do seu rendimento ou eficiência.

18. O estudo dêsse delicado problema deve ser precedido do exame das normas fixadas na legislação com relação a cada grau do 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 cada Estado e ao D.F.,cabe criar serviços próprios, orientar e fiscalizar o ensino particular e municipal; zelar pela obrigação das emprêsas com mais de cem trabalhadores, de fornecer-lhes e a seus filhos ensino primário, formar professôres e administradores escolares do ensino primário, além de proceder ao 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 dêsses planos (art. 95);

b) contrôle estatístico geral (art. 9º, letra q) e, 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 professôres primários (art. 35 e § 1º do art. 9º, letra c);

d) contrôle contábil dos recursos federais distribuídos (art. 93 e 95);

e) assistência técnica, não obrigatória, mas nos têrmos que forem convencionados em cada caso (art. 9º, letra q, e 95, letra b).

b) Ensino médio

21. Quanto ao ensino médio, que compreende os ramos secundário, 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 Govêrno 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 concedam autorização e reconhecimento às 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 professôres de F. Normal 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 de ensino médio optar pela fiscalização federal, fiscalização esta que continuará a existir também até que os Estados 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 contrôle estatístico geral e a possibilidade de assistência técnica (art. 9º, letra q). Dêsse modo, também no ensino médio há centralização funcional, a exercer-se em têrmos mais abrangentes.

c) Ensino superior

26. Em relação ao ensino superior, 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, letras 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 Estadual (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 êsse mesmo órgão apreciados, o qual poderá determinar sindicâncias em qualquer estabelecimento. Deverá êle 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 contrôle estatístico geral subsistem. Subsiste também a possibilidade de cooperação financeira,e, nesse caso, de contrôle contábil.

30. As universidades gozam de prerrogativas de autonomia, mas os 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 sumàriamente 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, ao estudo dêsses mesmos planos em face das necessidades de distribuição demográfica e exigências do 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 do rendimento do ensino, de 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 do trabalho escolar, aperfeiçoamento do magistério, e, ainda, na forma que se estabelecer, mediante convênios entre o Ministério e cada Estado.

32. Às 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 centralização 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 tipo de clientela do ensino, ou de seus graus, ou mesmo pelo critério 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 serviço: um, em que se reunam Departamentos com encargos de planejamento e contrôle da distribuição de recursos, ou seja, a administração dos recursos dos fundos previstos pela Lei, de par com Departamento 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 de pesquisas sôbre o processo educacional, sobretudo de natureza social e econômica, indispensáveis à coordenação dos planos regionais de ensino e à formulação do 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:

A. - SECRETARIA DE ESTUDOS, que poderia conservar a denominação atual de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que se mantém há 25 anos, e cujos trabalhos são conhecidos e reputados no País e no estrangeiro. Compor-se-ia de três Departamentos:

I. Departamento de Estatística da Educação e Cultura, em que se transformaria a atual Diretoria 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 bibliotece 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, 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 sôbre construção e aparelhamento escolares;

b) idem sôbre condições de vida do magistério nacional (formação, aperfeiçoamento e remuneração), com especial atenção ao caso dos professôres não diplomados;

c) idem sôbre modernos conhecimentos de organização e administração escolar e material didático, inclusive áudio-visual;

d) preparo e distribuição de publicações em geral, para difusão dos resultados dêsses 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 professôres das secções de pedagogia das Faculdades de Filosofia e professôres das escolas normais, em função de convênios;

f) intercâmbio com serviços de estudo pedagógico do estrangeiro e do País.

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

I. Departamento Executivo dos Fundos de Ensino, ao qual, como êsse 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 êste Departamento não caberia planejar, nem realizar o contrôle contábil final, que é ma-

téria do 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 do Ensino Médio, que reuniria as Diretorias já existentes de Ensino Comercial, Industrial e Secundário, e outras que se tornassem necessárias, em face do que estabelece a Lei 4.024, como, por exemplo, a de Ensino Agrícola. Por êsse 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 do 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 professôres, em certos casos. Caber-lhe-á, ainda o preparo de tôdas 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 às do Departamento de Ensino Médio, visto que as relações administrativas estabelecidas pela Lei entre o Ministério e as 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 êsse 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 também necessário. De fato, mantém o Ministério diversos estabelecimentos de ensino emendativo (cegos e surdos), e deverá receber do Ministério da Justiça os 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 Benjamim Constant (serviços em cooperação, preparação de professôres 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, êsse Conselho, como dantes foi indicado, deverá decidir sôbre o funcionamento de estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares, e sôbre 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 sôbre os relatórios anuais de todos os institutos de ensino superior e opinar sôbre 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 de ensino superior. Ademais, poderá promover sindicâncias em quaisquer estabelecimentos de ensino; conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sôbre êles; sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino; promover e divulgar estudos sôbre os sistemas estaduais de ensino; adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e aperfeiçoamento do ensino; estimular a assistência social escolar; analisar anualmente as estatísticas de ensino e dados complementares (art. 9º da Lei 4.024). Compete, também, ao Conselho Federal de Educação elaborar, para execução e prazo determinado, o plano de Educação referente a cada fundo federal de ensino, determinando os quanti-

tativos globais de financiamento para os diversos graus de ensino que se atribuam aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios, inclusive no que repeite a bôlsas de estudo.

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 restruturação dos serviços do Ministério, tem êste 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 êsse ponto, deverá êste 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 êste 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 Subsecretarias, pois, quer na tradição brasileira, quer na prática universal, o nome Secretaria (Secretaria de Estado) emprega-se como sinônimo de Ministério.

40. Qualquer que seja a solução sôbre êsse ponto, convirá que os anteprojetos 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 êsse fôr o caso, a subordinação por essa forma evitará suscetibilidades, justificadas ou não.

Rio de Janeiro, 22 de junho de 1963
M. B. Lourenço Filho