



M. E. C. - I. N. E. P.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS
Rua Voluntários da Pátria, 187 - Caixa Postal, 1 - B - Botafogo
Rio de Janeiro - GB. - Brasil

Rio de Janeiro,
14 de outubro de 1970

Da: Coordenação DEPE-CBPE

À: Direção Executiva do CBPE

Ref.: Apresenta breves considerações sobre
documentos relativos à re-estrutura
do INEP como órgão autônomo

Senhora Diretora:

Estamos tecendo a seguir, breves considerações sobre o dossier que V.Sa. teve a gentileza de nos encaminhar, relativo à re-estrutura do INEP como órgão autônomo.

Devemos esclarecer a V.Sa. que a essa altura do assunto queremos nos abster de considerações mais desenvolvidas sobre a matéria, por nos parecer que elas terão melhor oportunidade de serem apresentadas quando estiver em discussão a estrutura dos Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais que se propõe integrem a organização básica do INEP (artigos 3º e 4º do Ante-Projeto do Regulamento do INEP).

Permitimo-nos inclusive anexar cópia de documento de autoria desta Divisão, versando a matéria, elaborado ao ensejo de análise de trabalho do Prof. Carlos Frederico Maciel, sobre o funcionamento das Divisões de Pesquisa dos Centros de Pesquisa Educacional do INEP.

Queremos salientar que os documentos relativos à instituição do "Quadro Único de Pessoal do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos", aos quadros únicos de pessoal dos órgãos autônomos do MEC, às minutas dos Ante-Projetos de Lei a esse respeito, a minuta de Portaria Ministerial relativa à autonomia administrativa-financeira do INEP, o estudo preliminar sobre Conceito de Órgão Autônomo na Administração Pública Brasileira, nos pareceram versar, com propriedade, matéria de mais alta importância em relação à transformação por que deverá passar o INEP, enquadrado nas normas que norteiam a re-estrutura do Ministério de Educação e Cultura.

Isto pôsto até que a discussão do assunto seja colocada a nível de estrutura dos Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais que deverão integrar o INEP, nos limitaremos a apresentar duas sugestões ao Ante-Projeto de Regulamento do INEP e que são as seguintes:

Parágrafo único do Artigo 9º. Redigir:

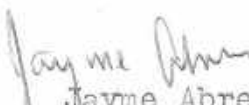
- Os Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais terão como titulares coordenadores apoiados por uma Assessoria Técnica composta pelos titulares das Divisões em que se estruturarem e por um serviço de atividades auxiliares.

Disposições gerais e transitórias - Artigo 14º. Redigir:

- Os programas de trabalho do INEP poderão também ser executados por Grupos-Tarefa, de acordo com o que estabelece o artigo 9º. do Decreto 66 967 de 27 de julho de 1970.

Sendo o que nos ocorre apresentar no momento em relação ao assunto em estudo, na oportunidade firmamo-nos,

atenciosamente,


Jayme Abreu
Coordenador DEPE-CBPE

À
Profa. Elza Rodrigues Martins
M.D. Diretora-Executiva do CBPE

8/6/70

Informação:- O relatório elaborado pelo Coordenador da DEPE do CRPE do Recife, sobre a situação das Divisões às quais cabe realizar a pesquisa educacional nos vários Centros do INEP, tem, a nosso entendimento, aspectos positivos de análise crítica e de sugestão de medidas, ao lado de proposições das quais podemos vênia para dissentir.

Na análise do mesmo que, a seguir, intentaremos fazer, apresentamos em primeiro lugar a nossa área de preocupação para, a seguir, expormos aquela outra onde o nosso ponto de vista não é coincidente com o do autor do relatório.

Antes de partirmos para essa análise devemos ter que a colocamos dentro do que nos parece ser, com propriedade, a ótica do autor, isto é, a de uma visão global de que se tem nos vários Centros do INEP e não apenas a de um ângulo limitado de um determinado setor das mesmas onde se realizam pesquisas, o que constituiria um erro de lógica de generalização do particular.

Situação Real: - a nossa afirmação de que a existência nos Centros de uma Divisão de Estudos e Pesquisas, ao invés de uma Divisão de Estudos e Pesquisas, é uma afirmação de outra de Estudos e Pesquisas, não deve ser entendida como uma afirmação de que a existência nos Centros de uma Divisão de Estudos e Pesquisas, ao invés de uma Divisão de Estudos e Pesquisas, é uma afirmação de outra de Estudos e Pesquisas.

que pesquisa tais trabalhos, a fim de que se possa ter uma visão global da situação, constituindo assim, uma visão global da situação.

Para a criação de Centros de Estudos e Pesquisas, o mesmo status hierárquico deve ser atribuído aos Centros de Estudos e Pesquisas, a fim de que se possa ter uma visão global da situação, constituindo assim, uma visão global da situação.

que concerne à proposta de criação de Centros de Estudos e Pesquisas, a fim de que se possa ter uma visão global da situação, constituindo assim, uma visão global da situação.

dos e Pesquisas, não nos parece seja este o esquema mais funcional para as mesmas.

Achamos mais funcional e operativo a instituição nas das de seções por nível de ensino, podendo ser os mesmos o fundamental e o médio e superior.

As seções propostas pelo autor do Relatório poderiam ser, junto com mais outros, setores especializados das seções aqui na propostas.

Aos setores enunciados no Relatório analisado se poderia pois juntar mais outros como por exemplo o de Estatística e, para evitar duplicação de serviços em casos em que não é ela necessária, alguns desses setores como o de Economia e Finanças de Educação, o de Estatística deveriam estar colocados nas DEPES, servindo a ambas suas Seções, de Ensino Fundamental e de Ensino Médio e Superior.

Situação conjuntural: - De modo geral e salvo exceções muito limitadas a análise crítica do autor do Relatório sobre a atual situação de realização de pesquisas pelos Centros do INEP tem procedência.

Seria negar o óbvio desconhecer "a insegurança, descontinuidade e escassez de recursos para pesquisa" e "a própria falta de pessoal".

No que concerne às afirmativas do autor do Relatório sobre a atuação das DAM e especialmente a DAM do CBPE no campo da pesquisa educacional, pode-se aceitar, em tese, doutrinariamente, a posição recomendada pelo autor do Relatório.

Na circunstância concreta porém em que "todas as pesquisas feitas na DAM visam diretamente ao aperfeiçoamento do ensino no primário e do Ensino Normal, que constituem o campo de trabalho da DAM", pode-se também aceitar a promoção de pesquisas, visando a esse fim expresso e dentro desses limites, tal como ora ocorre, nas DAM.

Assim proporemos dar-se-ia a essas Divisões de aperfeiçoamento do Magistério, oportunidade de desenvolverem ação integrada, mais total, com unidade de direção e coordenação nas tarefas de realização de cursos, de pesquisas e de escolas de experimentação, tudo visando ao aperfeiçoamento do magistério,

Quanto à afirmativa do autor do Relatório de que o INEP não tem sido, nos últimos anos, "o principal órgão incumbido de fundamentar as decisões e diretrizes da política e do planejamento educacional", o que tem como consequência "a falta de status e a responsabilidade de quem está incumbido de uma missão definida", não há como discordar do autor a esse respeito.

Efetivamente o INEP vem sofrendo um processo contínuo de esvaziamento, desgaste e minimização não apenas dentro do Ministério da Educação e Cultura como dentro do Programa de governo em geral.

Basta cotejarem-se os orçamentos atuais do INEP com os de anos anteriores, procedida a necessária correção monetária; basta cotejar-se o que vem cabendo ao INEP nos orçamentos do Ministério da Educação em paralelo com aqueles votados a outros órgãos e serviços do Ministério, para sentir-se clara e iniludivelmente esse esvaziamento, esse crescente desprestígio.

Aliás o fenômeno tem aspectos mais gerais e que são aqueles de não vir se concedendo aos educadores profissionais, nem a voz nem a vez que deveriam ter no planejamento dos assuntos educacionais, transferida a decisão a respeito a outros atores não devidamente especializados.

Evidentemente esse estado de coisas afeta e não pouco a institucionalização "do tipo de relação que deveria ser desenvolvido quanto à utilização de pesquisas para o planejamento, ou a de pesquisas aplicadas a problemas concretos de sala de aula", do tipo "research in action", em seus vários graus de instâncias prioritárias.

É exata pois a afirmativa do autor do Relatório ao dizer que, em parte devido "a essa dificuldade de articulação com os órgãos mantenedores das escolas", decorrente de certo modo da falta de um status melhor definido e de responsabilidades mais efetivas deferidas ao INEP nas tarefas de planejamento e execução na rede escolar, têm tido os Centros pouca perspectiva de eficiente atuação no que concerne à pesquisa ligada à sala de aula.

De certo modo e como consequência da sua atual estrutura funcional as DAM têm, em verdade, tido melhores oportunidades de efetuar esse trabalho de pesquisa, diretamente ligado ao aperfeiçoamento do magisterio que lhes cabe promover, em contacto com o qual tem ensejo de contacto mais direto.

Situação de Pessoal: - Endossamos inteiramente a análise do autor em ponto que nos parece crucial, isto é, no problema de pessoal dos Centros.

Em verdade os Centros não lograram instituir mecanismo de incentivos capazes de atrair pesquisadores ou fixá-los aos Centros, não oferecendo condições de competir com outros setores seja da área privada seja da própria administração pública.

Os Centros têm passado, infelizmente, por períodos de crise financeira aguda, atrasando o pagamento de seu pessoal, fazendo com que até a gasolina dos seus carros de serviço chegasse a ser paga às expensas dos que os usavam e até - fato virgem em sua história - a não acompanhar sequer os aumentos de vencimentos dos servidores públicos em geral, tal como aconteceu com o último aumento dos servidores públicos.

Pode-se facilmente calcular que esta situação acarretaria o que vem acarretando: o êxodo dos servidores do Centro, a falta de motivação para integrarem os seus quadros, profissionais - de maior mérito e valor.

Quanto à desordem salarial a que alude o autor do Relatório é outro fator importante de anarquia e frustração e que existe nos quadros do Centro.

A situação a que alude o Relatório de haver casos "do chefe" com remuneração inferior ao subordinado ocorre na mesma visão que coordenamos, em relação a dois casos.

Esta situação de desordem salarial, com as frustrações decorrentes, se agravou com a coexistência ao lado dos Centros de serviços outros do próprio INEP com escala de remuneração muito superior para as mesmas tarefas, ou por vezes inferiores, aquela que desfrutam os trabalhadores dos Centros.

Igualmente as proibições ou dificuldades para admitir pessoal criam no âmbito técnico administrativo limitações enormes, a bem dizer insuperáveis para que os Centros deem um desempenho - mais adequado às suas tarefas.

A ser cumprida strictu-sensu essa limitação coercitiva, necessariamente há de desfechar numa situação de estagnação e de insuficiência das atividades dos Centros, como, por sinal, já está ocorrendo.

Programas dos Centros para 1970 e anos subsequentes: - Evidentemente não há o que discutir quanto à recomendação do autor do Relatório de dar-se aten-

ção prioritária à conclusão dos projetos em andamento.

Mas igualmente nos parece de idêntica obviedade o afirmar-se que sem o conhecimento seguro de que recursos humanos, financeiros, de equipamento, se pode contar, será estultícia pretender a apresentar qualquer programação de atividades. Esta não poderá ter qualquer validade sem se partir das premissas acima mencionadas.

Isto é tão evidente que chega a ser truismo estar-se a sangrar nessa veia da saúde: sem uma base mínima para saber-se o que se pode programar, não pode haver qualquer programação válida.

Equipamentos: - Evidentemente é este outro calcanhar de Aquiles da estrutura atual dos Centros. De modo geral estão eles desamparados de todo o instrumental necessário ao processamento de dados de pesquisas, de máquinas de calcular, etc. etc.

Além disso, como sublinha o autor do Relatório, a crise de veículos e de motoristas, no CBPE e em todos os Centros é enorme. No CBPE, o que ora existe a respeito não cobre sequer satisfatoriamente as necessidades de uma rotina mínima de serviço. Para falar então em disponibilidade de condução própria para que as Divisões de Pesquisa, efetuem pesquisas de campo, a impossibilidade é total, o que é sumamente limitativo.

Coordenação de Pesquisas: - Estamos de acordo com a necessidade, perante a nosso entendimento, de ser institucionalizada a existência de um mecanismo de coordenação que articule efetivamente as atividades de vários Centros, no que precisem ter de caráter nacional. Só que a nosso ver esse mecanismo não deveria ser o de uma Coordenadoria de Pesquisas e sim de uma Coordenação de Programas, funcionando em relação a todos os Centros e a todas as suas atividades.

Por relevantes que sejam as atividades de pesquisas nos Centros e elas são de fato fundamentais, deve-se convir em que não são elas nem as exclusivas atividades dos Centros, nem as únicas que urge coordenar e integrar em termos de ação articulada.

Os Centros têm importantes atividades de documentação, cursos, atividades editoriais, etc., que necessitam, tanto quanto as atividades de pesquisa, ser articuladas e coordenadas.

Assim - a nosso entendimento - o que urge institucionalizar no INEP - Centros é uma Coordenação de Programas, ou Direção de Programas.

Além o serviço de Direção de Programas foi previsto no organograma básico de instituição do Centro Brasileiro e dos Centros Regionais de Pesquisa Educacional do INEP, embora praticamente e dessa fortunadamente jamais tivesse tido existência mais consistente e duradoura.

Dentro das atividades dessa Coordenação de Programas estaria necessariamente, mas não exclusivamente, a Coordenação de Pesquisas.

Quanto às atribuições dessa Coordenação de Programas seria assunto ainda a estudar mais minuciosamente em todas suas importantes implicações.

Notas para um programa de trabalho do INEP no setor de pesquisas: -

Consideramos as recomendações do autor do Relatório, apresentadas sob esse título como sugestões que deveriam, do ponto de vista institucional, ser consideradas por um Diretor de Programas e ganharem eventual aprovação em reunião da Comissão Consultiva dos Centros de Pesquisa Educacional do INEP, outro mecanismo cujo funcionamento urge restabelecer, previsto que foi no organograma básico do Centro Brasileiro e dos Centros Regionais de Pesquisa Educacional e cuja composição seria a de dois representantes de cada um dos Centros, sob a presidência do Diretor do INEP.

Evidentemente recomendações como as de número 1 e 2 do Anexo 2, estão fadadas à aprovação, "nemina discrepante".

Quanto à proposta de atividades sugestivas como reuniões, por exemplo, no setor "Estrutura Social e Ocupacional", certamente se verá merecer a maior atenção dos responsáveis pela programação de atividades dos Centros.

Encontro para traçar as bases de uma política e um programa de pesquisa - Assentimento para elaboração de um documento básico sobre a instituição de Pesquisa Educacional - Fortalecimento qualitativo pessoal: -

No texto dessas Anexos, de números 3, 4 e 5 se justificam com bastante razoável procedência uma série de proposições que estão a merecer exame cuidadoso por isso que várias delas significam medidas de muita oportunidade, tais como as reuniões entre responsáveis por órgãos realizadores de pesquisa (dentro e fora do INEP), a articulação de atividades entre o INEP e as Faculdades de Educação, as providências alvitadas no sentido do fortalecimento qualitativo do pessoal dos Centros

(problema fundamental), etc. etc.

A situação da DEFE em relação à problemática levantada pelo relatório analisado: - Depois de colocarmos o exame do Relatório do Coordenador da DEFE do URPE de Recife do ângulo da visão global do funcionamento dos Centros em geral e de suas Divisões de Pesquisas Educacionais que corresponde ao mesmo, vamos tentar esquematizar o que nos parecem ser as medidas de maior urgência prioritária para que a DEFE do CBPE ganhe condições para um desempenho satisfatório das tarefas que lhe cabem.

1ª) - Funcionamento do INEP em termos de opção autônoma, com a indispensável autonomia técnico-administrativa.

2ª) - Implantação no INEP dos padrões técnico profissionais de nível universitário, tal como reclamam suas atividades e como corresponde a uma instituição à qual foi conferido mandato universitário pela Universidade do Brasil.

É estranho assinalar-se não ter até esta data o INEP marcado as implicações necessárias dessa outorga de tanta significação para o desempenho de suas atividades.

3ª) - Obtenção de recursos financeiros e humanos inclusive com a possibilidade de contratar pessoas qualificadas para alargamento e mais eficaz desempenho de suas tarefas, inclusive sob a forma de contratos temporários de pessoal técnico-especializado.

4ª) - Obtenção de equipamento e material adequado: máquinas para processamento de dados, veículos e de motoristas em condições de nos atender às necessidades do serviço.

5ª) - Elevação dos níveis quantitativo e qualitativo do seu pessoal técnico-administrativo (realização de cursos, seminários, etc.)

6ª) - Articulação, por intermédio do funcionamento de uma Coordenação de Programas e da Comissão Consultiva dos Centros, com as demais DEFEs dos vários Centros no sentido de realizar atividades prioritárias de pesquisa em caráter nacional, ao lado daquelas de caráter regional.

7ª) - Cessação do regime de anarquia salarial que ora domina, de modo que por vezes chega a ser chocante, a remuneração dos quadros técnico-administrativos do CBPE, seja internamente, seja principalmente no paralelo com outros serviços que integram o INEP.

8ª) - Extensão maior do regime de tempo integral e dedicação exclusiva

a servidores capacitados a esse regime.

9ª) - Instituição de sistema que considere a atribuição de gratificações ou diferença de nível de vencimentos para servidores que desempenhem tarefas de Coordenação ou de Assistência de Coordenação, sempre em regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

10ª) - Ampliação das instalações reservadas à DEPE para adequada localização do seu pessoal, com perspectiva de aumento quantitativo indispensável.

Estas são as observações e sugestões que parece à DEPE próprio formular, em relação ao que expõe e propõe o Relatório do Coordenador da DEPE do Recife.

Atenciosamente,



Jayne Abreu
Coordenador DEPE-CEPE

2

Profª Elza Rodrigues Martins
M.D. Diretora Executiva do CEPE

Constituem objetivos do INEP

- proceder ^aos levantamentos, pesquisas e estudos de interesse para o aperfeiçoamento da educação brasileira
- desenvolver experimentação pedagógica e projetos piloto de renovação pedagógica
- divulgar, por todos os meios, os trabalhos feitos
- preparar publicações e outros materiais de interesse para a reformulação educacional
- desenvolver, por todos os meios, a documentação pedagógica, como instrumento de esclarecimento e renovação pedagógica

A fim de desenvolver esses objetivos, o INEP contará com os seguintes setores de trabalho permanente:

- 1) Assessoria Técnica
- 2) Centros Brasileiros de Pesquisas Educacionais
- 3) Divisão de Assistência aos Centros de Pesquisas Educacionais
- 4) Divisão de Atividades Auxiliares

Os Centros terão a seguinte estrutura básica:

- Divisão de Estudos, Pesquisas e Experimentação Pedagógica
- Divisão de Documentação e Divulgação
- Divisão de Atividades Auxiliares

As Divisões de Estudos poderão compreender setores que se dediquem às várias áreas de estudos e que funcionarão, sempre que conveniente, sob a forma de grupos - tarefa

As atividades de divulgação e aproveitamento dos trabalhos da Divisão de Estudos serão orientados por essa Divisão. A divulgação que cabe à Divisão de Documentação se refere à distribuição de material preparado e à coordenação da parte material das publicações.

Organização do INEP



Organização dos Centros



Assessoria Técnica

A Assessoria Técnica compreenderá Assessores do Diretor, especializados em áreas de interesse da instituição, em número máximo de 5, e coordenadores das Divisões ou de setores de maior importância dentro dessas Divisões.

Os Assessores diretos do Diretor serão especialistas em educação, encarregados de dar pareceres, fazer ligação com outros órgãos em aspectos que não digam respeito aos trabalhos das Divisões, manter em dia as informações sobre as atividades do órgão, elaborar relatórios e planos gerais, baseados nos dados fornecidos pelas Coordenações.

Os Técnicos serão classificados conforme seu trabalho anterior na instituição e para a educação em geral, as funções desempenhadas, os cursos básicos e específicos para a função, trabalhos publicados, pareceres, estudos, contribuição em geral ao desenvolvimento da educação no país.

Dentre os de mais alto nível existente, serão classificados os que poderão atuar nas funções de maior responsabilidade nos setores de levantamentos, pesquisas, orientação de escolas experimentais, documentação, preparo de materiais etc.

Poderá haver coordenadores de estudos e pesquisas por Centro, por áreas de estudos (Ensino Fundamental e formação do magistério, Ensino Superior etc). Uma Coordenação geral na área, que interfira nos trabalhos técnicos,

- se julgada de interesse - deve ser instituída a título experimental e utilizando pessoal de alta qualificação. Do contrário poderá transformar-se num obstáculo ao desenvolvimento dos trabalhos.

Parece mais útil um Conselho de Coordenadores ou uma reunião anual destes e de outros técnicos do INEP para fixar o Plano de trabalho de pesquisas e a organização de uma Divisão de Assistência aos Centros, que se encarregará de prover as necessidades dos mesmos e acompanhar seu trabalho.

Assessores jurídicos, de orçamentos etc deverão ficar na Divisão de Atividades Auxiliares.

Os Grupos de trabalho serão instituídos em cada caso pelo Diretor do INEP ou do Centro respectivo, por proposta do Coordenador respectivo.

Os Coordenadores poderão dirigir um setor da Divisão respectiva, não lhes cabendo funções puramente administrativas.

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho constituído para estudar a reestruturação do INEP, dentro das novas diretrizes da Reforma Administrativa do MEC, concluiu seus trabalhos no prazo fixado. A falta de uma regulamentação da figura de órgão autônomo, prevista no Decreto-lei nº 200/67, determinou certas alterações nas atividades estabelecidas no cronograma constante do anexo (I), sobretudo naquelas que orientariam a nova estruturação. Acrescente-se a este aspecto jurídico-administrativo propriamente dito, a necessidade de se fazer um estudo mais prolongado sobre a função do INEP no sistema administrativo federal, relativamente ao contexto educação nacional. Com base nessas análises foi sugerido um anteprojeto de regulamento do INEP que, definindo suas finalidades, objetivos e organização básica, estabelece, também, o grau conveniente de autonomia administrativa e financeira do órgão. Este documento permitirá que se processe a implantação propriamente dita da Reforma do INEP, fase em que será estudada em detalhes a sua reorganização.

Por outro lado, alguns dispositivos legais foram considerados como necessários para caracterizar a autonomia do órgão quanto à composição do quadro de pessoal. Parecer e anteprojeto sobre o assunto, elaborados pelo INEP e acolhidos pelos demais órgãos autônomos do MEC, encontram-se em anexo.

Quanto ao levantamento dos recursos humanos, no item respectivo é apresentada uma totalização de funcionários segundo cargos e funções e não propriamente o estoque de qualificação do elemento humano atualmente existente, estudo que está programado para ser elaborado na fase subsequente.

Relativamente ao levantamento de acervos e recursos materiais, foi feita uma atualização dos dados constantes no órgão de controle deste material. A partir de 1º de outubro, para aprofundar o trabalho, contar-se-á com o assessoramento de uma equipe externa.

Algumas recomendações são, finalmente, sugeridas de modo a experimentar, ainda no corrente ano, a organização em termos de administração por objetivos, elaborando ao mesmo tempo um programa para 1971.

2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

2.1 REGULAMENTAÇÃO DO INEP

Para consecução dos trabalhos, procurou-se ouvir, preliminarmente diversos representantes de entidades que por suas finalidades ou regime administrativo se assemelham ao INEP. Dentre elas podemos mencionar: Fundação Getúlio Vargas, Centro Nacional de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Centro de Estudo e Planejamento Social da PUC, CERIS da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais da UNESCO, GEIPOT do Ministério dos Transportes e IMPA do Conselho Nacional de Pesquisas.

Contatos, igualmente, foram estabelecidos com técnicos que, por sua experiência e capacitação apresentaram sugestões sobre o novo INEP. Neste particular ressaltamos a contribuição do Comandante Lamartine Pereira da Costa do MINIPLAN, atualmente na Divisão de Educação Física do MEC, que em oportunidades recentes fez estudos sobre a organização do IPEA e da própria Reforma Administrativa do MEC. Externou sua opinião no documento anexo (II), no qual procurou uma definição aproximada de pesquisa educacional, seu relacionamento com o planejamento e as funções básicas do INEP no sistema MEC e na rede institucional de pesquisa. Assinalou, conseqüentemente, qual poderia ser a organização do INEP, a fim de atingir em uma escala de tempo um ponto de equilíbrio de desenvolvimento da pesquisa.

Considerando este documento como fundamental procurou o grupo, observada a técnica da análise de sistema, definir os fins e os objetivos do órgão, bem como sua organização básica, seguindo os princípios de coordenação, descentralização e planejamento da Reforma Administrativa.

Adotou, também, a flexibilidade de organização preconizada pela Reforma do MEC, o que permitirá o desenvolvimento de suas funções segundo objetivos definidos em projetos ou programas específicos.

Por outro lado, analisando o parágrafo único do art. 14 do Decreto nº 66.967/70, chegou-se à conclusão de que seria necessário, antes da elaboração do regimento do órgão, um regulamento (anexo III) que definisse a organização básica e compe

tência do INEP, proporcionando-lhe o grau conveniente de autonomia, conforme o artigo 172 do Decreto Lei nº 200/67.

2.2 REGULAMENTAÇÃO PARA ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

Paralelamente, o Diretor do INEP, por sugestão do GT, propôs a convocação dos dirigentes dos órgãos autônomos do MEC para estabelecimento de pontos comuns na definição do grau conveniente da autonomia administrativa e financeira. O parecer que constitui o anexo (IV) serviu como documento preliminar. Verificou-se que dois aspectos poderiam merecer uma definição mais adequada: o quadro de pessoal e o fundo especial, instituído pelo art. 15 do Decreto nº 66.967/70.

2.2.1 Quadro de Pessoal

Dado o caráter/^{técnico} dos órgãos autônomos e sua conseqüente especificidade, sentiu-se ser necessário o estabelecimento de um quadro próprio de pessoal. Para tanto elaborou-se um Anteprojeto de Lei, que deverá ser encaminhado ao Senhor Ministro, juntamente com proposição de constituição de uma Comissão Interministerial para se estudar a matéria (anexo V).

2.2.2 Fundo de Estudos e Pesquisas Educacionais (FEPE)

A fim de que as dotações orçamentárias consignadas aos órgãos autônomos e recursos de fontes diversas constituam efetivamente um fundo especial, permitindo que mais facilmente o órgão programe suas atividades, sugeriu-se fossem as mesmas globalmente transferidas aos respectivos fundos, dispensada a a caracterização por projetos ou atividades e elementos de despesa. Nesse sentido foi feita minuta de portaria ministerial que se encontra no anexo (VI). Esta proposição poderá ser objeto de citação no próprio regulamento proposto para o INEP, tendo em vista não ser incompatível com as Normas Orçamentárias em vigor desde 1964. O Decreto-lei nº 200/67, posterior à Lei nº 4.320/64 possibilitou a criação do fundo especial, assegurando aos órgãos autônomos tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta (art. 172).

2.3 LEVANTAMENTO DO PESSOAL

Com base no questionário preenchido pelo pessoal do INEP (efetivos, requisitados, CLT e eventuais) foram elaborados quadros cujos resumos constam do anexo (VII). Trata-se de um levantamento no qual estão totalizados o número de pessoas, segundo os cargos e funções, e o montante de recursos a eles atribuídos. O grau de qualificação, por necessidade de estudo mais específico, deverá ser examinado na segunda fase do trabalho da Reforma do INEP, já proposto no cronograma anexo(VIII).

Resumidamente, constatou-se que o INEP, incluídos seus Centros de Pesquisas e Audiovisuais possui 1.298 elementos, assim discriminados:

- 593 efetivos
- 166 contratados em regime CLT
- 322 eventuais
- 217 requisitados

Dêsse número, 62 funcionários efetivos encontram-se à disposição de outros órgãos.

2.4 LEVANTAMENTO DO ACÉRVO E RECURSOS MATERIAIS

Uma primeira fase de complementação de levantamentos anteriores foi levada a efeito, estando apenas na dependência de dois Centros pertencentes a este órgão para encerramento dos trabalhos. Terá início em outubro uma segunda fase, que deverá se desenvolver paralelamente à implantação da reforma do INEP. Espera-se obter um cadastro completo, dentro de técnicas que possibilitem um controle patrimonial por computação eletrônica, bem como o estabelecimento de um "lay-out", de acordo com as novas tendências conferidas ao órgão pela Reforma Administrativa. O cronograma de execução deste levantamento compõe o anexo (IX).

3. RECOMENDAÇÕES

Por todo o exposto, entende o Grupo que, uma vez definidas a regulamentação do órgão, a situação de pessoal e a transferência de recursos orçamentários sob a forma de dotação global, terá o INEP condições de implementar seus progra-

mas de trabalho em nova fase, dentro do espírito da Reforma do MEC.

Além disso, recomenda que se realize uma reunião com os atuais diretores dos Centros de Pesquisas e Audiovisuais, o mais breve possível, para informar sobre as linhas básicas da reforma do INEP e do próprio Ministério. Nesta ocasião poderá ser reexaminada a programação do órgão para o último trimestre, de modo a constituir alguns grupos-tarefa para projetos específicos. Tal iniciativa permitirá, igualmente, um equacionamento das medidas necessárias à formulação do programa para 1971, inclusive quanto à prestação de serviços remunerados.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1970.

Dora Martini
Eliomar Brito Viana
Elza Nascimento Alves
Elza Rodrigues Martins
Horácio Piedras
Isolina Cardoso Mathias
Jesus Belo Galvão
Ondina Marques de Souza Dique
Oswaldo Faria de Souza Junior
Paulo Pereira Ramos
Sonia Botelho Junqueira
Zenaide Cardoso Schultz

Observação: Colaboraram ainda com o GT, na fase final dos trabalhos, Lúcia Marques Pinheiro e Nise Pires.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

I P E A

CENTRO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS

CNRH/Ser. Estudos/TT

DOC. 125

Agosto 1970

PRELIMINARES SOBRE A REFORMA ORGANIZACIONAL

DO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS

Lamartine Pereira da Costa

Documento Interno para discussão

Rio de Janeiro

IPEA / CNRH

Ago. 1970

I - ANTECEDENTES

O Decreto nº 66.967, de 27/7/70, que dispõe sobre a organização administrativa do Ministério da Educação e Cultura, classifica o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) como "órgão autônomo", vinculando-o à Secretaria Geral daquele Ministério.

Pelo mesmo ato são previstas definições, por iniciativa ministerial, a respeito de estrutura, competências e atribuições, assim como institui fundo especial, de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos orçamentários vinculados às atividades do órgão; são outorgadas, também, autonomia administrativa e financeira ao INEP e gerenciação por objetivos e Grupos-Tarefa nas atividades - fim.

Essas diretrizes normativas solicitam, em primeira instância, o estabelecimento de preliminares para discussão a nível técnico, visando-se a uma reforma organizacional compatível com a alta relevância a ser desempenhada pelo INEP no contexto da Educação nacional.

II - PRINCÍPIOS BÁSICOS

Uma análise comparativa dos documentos referenciados de (1) a (11), conduz à seguinte tomada de posição inicial:

- i) as interpretações sobre meios e fins da pesquisa educacional são ainda inconvergentes;
- ii) a pesquisa educacional é essencialmente aplicada: a pesquisa pura coexiste de forma reduzida dentro de um "continuum" que objetiva a geração e o desenvolvimento do processo;
- iii) o planejamento educacional tem sua eficácia apoiada na pesquisa específica do setor;
- iv) a coordenação constitui o principal problema dos países de maior avanço na pesquisa educacional, o que contrasta com a necessidade comprovada de uma estrutura institucional diversificada de suporte à pesquisa;
- v) os modernos sistemas de tecnologia educacional caracterizam a pesquisa do setor Educação como do tipo RD&A (pesquisa-desenvolvimento-aplicação)

III - APROXIMAÇÃO DO PROBLEMA

Considerando-se como documento de base o trabalho de LOPES CORRÊA (1) sobre o relacionamento entre o planejamento e

a pesquisa educacional, é possível delinear a problemática administrativa. Segundo a fonte em pauta, as definições de pesquisa ("toda atividade sistemática destinada a aumentar a capacidade do homem para compreender, prever e controlar os acontecimentos") e de planejamento ("atividade que, apoiada na compreensão e predição dos acontecimentos, visa a controlá-los e submetê-los a certos objetivos preestabelecidos, através da fixação de prioridades de ação") são suficientes para concluir que a eficácia do planejamento está na dependência da informação disponível para o setor a que se refere, tanto na fase de diagnóstico quanto na fase de revisão.

Ainda dentro da linha de racionalização do Auter em pauta, vale citar conclusivamente: "Conjugada com um bom sistema de coleta periódica de dados estatísticos, uma adequada infra-estrutura de pesquisa fornece os elementos de julgamento de que necessita o planejamento para implantar-se e aperfeiçoar-se gradativamente".

Sendo o planejamento princípio fundamental da Reforma Administrativa, disposta pelo Decreto-lei 200 de 1967 e ora em regime de implantação, temos o "approach" para localizar o INEP no complexo administrativo federal.

Utilizando-se Análise de Sistemas, a integração INEP-MEC - GOVÊRO FEDERAL é observada nas figuras 1 e 2. Por esses módulos de finalidades administrativas, os órgãos de pesquisa e de levantamentos estatísticos constituem elementos de "feedback" conjugados com os relativos à direção superior.

Efetivamente, concebendo-se o "feedback" como a propriedade de ajustagem a condutas futuras por meio de desempenhos passados, a pesquisa e o reconhecimento estatístico constituem elementos fundamentais, em termos tecnicamente válidos, para a ação administrativa em todas as etapas e desdobramentos.

Essa configuração confirma o enfoque de pesquisa-desenvolvimento-aplicação (RD&A) assumido preliminarmente, e cria o "feedback" no sentido positivo, na sua forma ideal de funcionamento.

Nestas condições é válido adotarmos a tipologia de DAUDÉ (12), com as adaptações devidas ao setor educacional: a figura 3 representa diagramaticamente os diferentes estágios que podem ser assumidos pela pesquisa no âmbito do INEP, ao enfrentarmos o problema de uma estrutura organizacional adequada às respectivas funções. Estas, conforme estabelecido inicialmente, são caracteristicamente evolutivas, e que solicita flexibilidade estrutural. Obedecido este pré-requisito, a organização da

entidade estará compatível, se prevermos meios de geração e manutenção do fluxo ("steady-state") da pesquisa conforme propõe o modelo da figura em causa.

Assim sendo, a pesquisa-desenvolvimento é uma imposição organizacional para o INEP, enquanto que a pesquisa pura e seus desdobramentos constituem condições inerentes ao processo quando convenientemente orientados. O delineamento aplicação que completa a sigla RD&A é uma proposição do "Committee on Education and Labor", instituído pelo Congresso dos Estados Unidos, emitida em documento recente (11), que visa eliminar a incapacidade administrativa de aplicar efetivamente os meios advindos da pesquisa-desenvolvimento. Trata-se de acoplar sistematicamente às descobertas, as possibilidades de assimilação pelo sistema educacional observado em sua totalidade. É sensível que esses impedimentos são notórios em nosso País, trazendo validade à pretensa adaptação.

Também é necessário considerar, para efeito de melhor visualização do problema organizacional, que nos países de relevante intensidade de pesquisa é crescente a carência de coordenação. São particularmente sintomáticas as situações dos Estados Unidos e de Israel, de acordo com informes de GRUCHOW (13) e GREENBERG (14), respectivamente.

No que se refere às circunstâncias nacionais é plausível adotar uma posição de controle desde já para evitar uma deficiência significativamente evidenciada em âmbito internacional.

O quadro III - 1, retirado da referência (1), oferece uma avaliação das dificuldades de controle: trata-se da rede institucional esquematizada para a pesquisa educacional e "necessária ao atingimento do limite mínimo de intensidade e convergência de esforços de pesquisa abaixo do qual os resultados dessa atividade não são compensadores" (LOPES CORRÊA). A interpretação gráfica do fenômeno, que é evidenciado em todos os ramos de pesquisa, é encontrada na figura 4, conforme a referência (12).

Estando o INEP integrado no sistema administrativo federal, ou seja, teoricamente abrangendo todo o País, é preciso localizar sua responsabilidade quanto às possibilidades de coordenação externa.

III - 1 QUADRO ESQUEMÁTICO DA RÊDE INSTITUCIONAL DE PESQUISA

ATIVIDADES	INSTITUIÇÕES
I - <u>Pesquisa Própriamente dita</u>	
1 - Financiamento da Pesquisa Aplicada à Educação.	Ministérios e Secretarias Estaduais; Conselhos Nacionais de Pesquisa; Organizações Científicas Nacionais; Fundações; Organismos Universitários.
2 - Realização de Atividades de Pesquisa Própriamente Dita.	Organizações Governamentais, Universitárias, Privadas (centros, associações, institutos, etc.) de Pesquisa
II - <u>Treinamento e Aperfeiçoamento do Pessoal para Pesquisa Aplicada à Educação</u>	Universidades, Faculdades de Educação, Institutos e Centros de Pesquisa.
III - <u>Informação (Difusão de Conhecimento)</u>	Centros de Documentação; Associações Profissionais de Ensino e de Professores; Bibliotecas Especializadas.
IV - <u>Assistência Técnica</u>	Serviços Governamentais de Assistência Técnica.
V - <u>Outras Atividades</u> Aplicação dos Resultados da Pesquisa (Inovação).	Ministério e Secretarias de Educação; Conselhos de Educação; Órgãos de Planejamento.

A imposição ambivalente, i.e., descentralização necessária com suficiente coordenação, solicita um mecanismo de controle apenas no nível de orientação, algo como um "plano nacional de pesquisas" localizando prioridades, escalonamento e

distribuição de recursos e tarefas a viabilidade desse "plano" está na articulação efetiva e permanente com o nível de planejamento central da Administração Federal conforme pode ser observado no sistema da figura 1.

Este inter-relacionamento de responsabilidades relativas não tem sido compreendido suficientemente e constitui na atualidade um dos maiores constrangimentos para desempenhar a máquina administrativa do MEC: o "sistema" existe apenas em termos nominais, uma vez que a tendência dos dirigentes da Educação nacional em todos os níveis é para busca de "status" junto à direção central e da independência administrativa (15): a peculiaridade frequentemente relevada da administração por acumulação no MEC constitui antes efeito do que causa.

Assim sendo, é possível antever que a condição de coordenação da pesquisa educacional e, portanto, seu realimento e efetividade de aplicação, é dependente em primeira instância da articulação entre o Centro Nacional de Recursos Humanos do IPEA, responsável pelo setor educacional do Plano Geral de Governo, a Secretaria-Geral do MEC e o INEP. Isto posto, a responsabilidade do INEP, dentro de sua visualização setorial inerente à atividade-fim, é de assumir iniciativa permanente para a formalização de um "plano nacional de pesquisas" com a participação obrigatória da Secretaria-Geral do MEC e do CNRH.

IV - FUNÇÕES E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A julgar pelas premissas anteriormente estabelecidas, as funções do INEP devem ser:

- 1º) pesquisa-desenvolvimento-aplicação (RD&A);
- 2º) coordenação interna e externa;
- 3º) treinamento;
- 4º) difusão da informação;
- 5º) relações interagenciais.

Os três últimos elementos são desdobramento normais dos dois primeiros para uma organização de pesquisas de âmbito nacional sob a responsabilidade de governo central, entendendo-se treinamento como a formação e o aperfeiçoamento permanentes de pesquisadores; difusão da informação como os serviços de informática e de editoração, incluindo a assistência técnica a outras entidades, e relações interagenciais como a assimilação de know-how e obtenção de recursos externos.

A coordenação "interna" é compreendida como o referente a esta função executada no âmbito interno do INEP, devidamente articulada com o Secretário-Geral do MEC, ao passo que a "externa" é determinada pelo agenciamento de pesquisas educacionais

realizadas por outras entidades. Finalmente, a RD&A educacional constitui a atividade-fim de base.

Uma estrutura capacitada a desenvolver convenientemente essas funções é apresentada na figura 5. Trata-se essencialmente de um mecanismo para atender às ações fundamentais do processo administrativo: planejar, executar e controlar. Essa alternativa visa neutralizar a tendência reconhecível no âmbito do MEC onde os meios têm gradativamente se sobreposto aos fins, o acessório ao principal e o burocratismo à ação.

Também, esse tipo de organização permite a flexibilidade necessária ao provimento das funções, uma vez que apresentam especialização altamente diferenciada e caracterizada por evolução acelerada. Uma alternativa divisional sofre o risco permanente de obsolescência.

Como a notória deterioração salarial dos técnicos e o acúmulo de entraves burocráticos são inequívocos indícios de que a orientação tem sido quantitativa, a reversão das expectativas para a busca da qualidade pode ser obtida se a diferenciação característica da pesquisa for abordada no nível de atuação dos técnicos e não "interface" com a infra-estrutura administrativa. Esta existe para apoiar a atividade técnica, não podendo interferir no processo sob pena de passar da condição meio para fim.

Finalmente, mas não menos importante, a recente reforma administrativa do MEC cria uma tendência "inovativa" - orientada para objetivos e inovações - que solicita formas "adaptativas" (capacidade interna para adaptações ao meio externo) para os órgãos periféricos do sistema.

A implicação principal dessas concepções situa-se na composição do regimento. Este deve limitar-se a localizar as responsabilidades funcionais no atendimento às normas jurídico-administrativas e na obediência à estrutura e às funções projetadas, ao contrário, portanto, de orientar o sentido das atividades-fim.

É preciso dar ênfase à implantação de uma mentalidade de programas e projetos e de aperfeiçoamento da capacidade gerencial. A contradição evidente nos diversos setores do MEC é de tentar reger atividades que não possuem definições precisas e suscetíveis de evolução. Essas normas, habitualmente traduzidas por longos decretos, regimentos e portarias, tendem a absorver as atenções dos dirigentes dos órgãos e estratificar a atuação dos técnicos.

O quadro que se segue, apresenta, de forma apenas indicativa, o inter-relacionamento funções/estrutura organizacional tendo em vista a necessidade de visualização integral do acima proposto.

ELEMENTOS ESTRUTURAIS	ATUAÇÃO BÁSICA
DIRETOR	a) processo decisório do INEP. b) responsável pela articulação geral do INEP. c) articulação permanente com a Secretaria-Geral do MEC. d) responsável pela composição do plano ou política nacional de pesquisas educacionais, devidamente articulado com o CNRH - IPEA, Secretaria-Geral do MEC e a Comissão de Coordenação de Pesquisas. e) presidência da Comissão de Coordenação de Pesquisa. f) supervisão da atuação do Coordenador de Pesquisas, do Diretor-Adjunto e dos Gerentes das Coordenações Regionais.
<u>COORDENADOR DE PESQUISAS</u>	a) responsável pela coordenação interna e externa da pesquisa. b) assessorar e dirigir nas decisões de ordem técnica. c) vice-presidência da Comissão de Coordenação de Pesquisas. d) articulação permanente com o Diretor-Adjunto para planejamento e alocação de meios de apoio. e) responsabilidade de planejamento e supervisão das atividades-fim (funções) do INEP f) supervisão da Central de Informática.

ELEMENTOS ESTRUTURAIS	ATUAÇÃO BÁSICA (continuação)
DIRETOR-ADJUNTO	a) responsável pelo apoio administrativo às atividades-fim (funções) do INEP. b) assessorar o diretor nas decisões de ordem administrativa. c) articulação permanente com o Coordenador de Pesquisas para Planejamento e alocação dos meios de apoio.
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DE PESQUISAS	a) composição do plano ou política nacional de pesquisas educacionais. b) assessoramento ao diretor quanto à orientação geral do INEP. c) compõe-se do Diretor (presidente), Coordenador de Pesquisas (vice-presidente), Diretor-Adjunto e Gerentes das Coordenações Regionais.
<u>COORDENAÇÕES REGIONAIS</u>	a) operam as atividades-fim do INEP. b) articulam-se com o <u>Diretor</u>, o <u>Coordenador de Pesquisas</u> e o <u>Diretor-Adjunto</u> para a decisão, coordenação ou apoio administrativo respectivamente.
<u>GERENTE</u>	a) responsáveis pelas Coordenações e Administrações Regionais, fazendo-as funcionar conjugadas. b) responsáveis pelas articulações das Coordenações e Administrações Regionais no que se refere à decisão, coordenação interna e externa, e apoio administrativo.

ELEMENTOS ESTRUTURAIS	ATUAÇÃO BÁSICA (continuação)
	c) responsáveis eventuais por atividades-fim (funções) que necessitem de gerência a critério do Coordenador de Pesquisas.
<u>TÉCNICOS</u>	a) executam as atividades-fim (funções) individualmente ou organizados peculiarmente em equipes especializadas ou multidisciplinares. b) solicitam apoio técnico e administrativo aos gerentes.
CENTRAL DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMÁTICA	a) serviço de editoração. b) serviço de informática.
ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS	a) <u>parte complementar das Coordenações Regionais</u> a quem servem de apoio. b) articulam-se permanentemente com o Diretor-adjunto de forma a constituir um único sistema administrativo para o INEP.

V - GRÁU DE AUTONOMIA

Como se pode avaliar pelo delineamento do item anterior, as inter-relações montadas traduzem essencialmente a preocupação de ligar o INEP ao MEC - e conseqüentemente a todo o sistema administrativo federal - apenas no que se refere à coordenação das atividades-fim; os demais critérios devem funcionar em sistema fechado, isto é, dentro do âmbito do INEP.

Respeitando-se a legislação em vigor sobre funcionalismo público, relações de trabalho e controle financeiro o processo decisório do INEP deve ser autônomo de modo a obter o máximo de produtividade.

Nesse aspecto a experiência de modelos americanos é bastante sintomática. Nos Estados Unidos, segundo informes de referência (16), o excesso de autonomia para as fundações de diver-

sas categorias, incluindo as de pesquisa, deu lugar a sobreposição de meios e perda de controle embora o rendimento das organizações examinadas de per si fossem satisfatórios para os recursos disponíveis.

Portanto, o grau conveniente de autonomia a ser definido pela decisão ministerial em obediência ao artigo 172 de Decreto-lei nº 200 de 1967, deve ser localizado somente na articulação INEP-SECRETARIA-GERAL-CNRH(IPEA) para a função de coordenação interna e externa.

Essa condição encontraria seu melhor funcionamento diante da possibilidade de assegurar um nível mínimo de recursos por parte do MEC para as atividades do INEP. Em termos de orçamento esse nível seria na ordem de 2 a 4% do quantitativo total aplicado pelo MEC, a julgar por cifras semelhantes referenciadas a empresas privadas que possuem pesquisa-desenvolvimento (12)

VI - ESTRATÉGIA DE ADAPTAÇÃO

Evidentemente a autonomia financeira, para a previsão de 2 a 4% do orçamento do MEC, só pode ser alcançada em prazos sujeitos a decisão ministerial.

Sugere-se assim que haja um escalonamento orçamentário com base nessa pretensa decisão e que o prazo consertado condicione o estabelecimento do ponto de equilíbrio (break even point) para a reforma do INEP tendo em vista a plena implantação das funções. A figura 6 apresenta um esquema onde são estabelecidos alguns aspectos de referência.

Tal curso de ação nos conduz naturalmente à necessidade de um projeto de consolidação do INEP além do regimento do órgão. Seriam assim projetados e dispostos em cronograma as diversas providências para a aproximação ao modelo teórico, ou seja, a desvinculação de atividades tais como treinamento de magistério, cursos diversos, administração direta de estabelecimento de ensino nos Estados etc., de pertinência evidente a outros órgãos do MEC ou do serviço público estadual ou municipal.

A alternativa de projeto ganha reforço se atentarmos para a necessidade de compatibilização de diversas ações ora em desencaqueamento no âmbito interno do MEC. Assim a reforma administrativa dará, provavelmente, condições para placeação em outras áreas de funcionários não aproveitados pelo modelo teórico bem como deverá haver definições quanto a forma de desvinculação dos órgãos periféricos, fator principal de emperramento administrativo do MEC.

Também é digno de atenção o projeto nº 21 - Aperfeiçoamento do Sistema de Informações sobre Educação - incluído entre

os projetos prioritários do MEC para o período 1970/1973, resumido pela referência (17). A organização do serviço de informática está na dependência direta das imposições do projeto em causa, regulando inclusive o deslocamento do ponto de equilíbrio.

Semelhantemente, há necessidade de compatibilização com o "Projeto de Pedido de Assistência Técnica em Recursos Humanos ao PNUD" (18), esboçado por 4 Ministérios para o treinamento de técnicos, alguns dos quais da área de pesquisas educacionais e pertencentes ao INEP.

REFERÊNCIAS:

- (1) LOPES CORRÊA, A. - "Pesquisa e Planejamento Educacional", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 115 julho/setembro de 1969.
- (2) Mc CARTHY, M.J. - "O Estado e a Pesquisa Educacional", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 115, julho/setembro de 1969.
- (3) von GERSDORFF, R. - "A Pesquisa Econômica Aplicada à Educação", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 115, julho/setembro de 1969.
- (4) ABREU, J. - "Uma Política para a Pesquisa Educacional no Brasil", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 115, jul/set de 1969.
- (5) ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA PEDAGÓGICA - Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, número 115, jul/set de 1969.
- (6) Mc CARTHY, M.J. - Comentário sobre o livro "Introduction to Education Research", de CARTER V. GOOD, Appletan - Century - Crofts, 1963, in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 115, jul/set 1969.
- (7) HUNSEN, T. - "Pesquisa e Elaboração de uma Política de Educação", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 115, jul/set de 1969.
- (8) WALSH, J. - "Health, Education and Welfare: What Will Decentralization Mean to Research Evaluation", Science, vol. 168, 10 april 1970.
- (9) BOFFERY, P.M. - "Recession in Science: Ex - Advisors Warn of Long - Term Effects", Science, vol. 168, 1 may 1970.
- (10) ABELSON, P.H. - "Troubled Times for Academic Science", Science, vol. 168, 19 may 1970.
- (11) TO IMPROVE LEARNING - A REPORT TO THE PRESIDENT AND THE CONGRESS OF THE UNITED STATES - Commission on Instructional Technology, Committee on Education and Labor, House of Representatives, Washington, 1970.
- (12) DAUDÉ, B. - "L'Entreprise et la Recherche", Dunod, Paris, 1969.

- (13) GRUCHOW, N. - "Nixon Advisers Call for Better Integrated Science Support", Science, vol. 168, 22 may 1970.
- (14) GREENBERG, D. S. - "Israel-Research and Education Booming in a Nation at War", Science, vol. 168, 24 april 1970.
- (15) PEREIRA, DA COSTA, L. - "Esboço de Estratégia para a Implantação da Reforma Administrativa no MEC", CNRH-IPE, 1969.
- (16) HOROWITZ, I. L. e - "Tax-Exempt Foundations: HOROWITZ, R. L. Their Effects on National Policy", Science, vol. 168, 10 april 1970.
- (17) PLANEJAMENTO SETORIAL - "Projetos Prioritários", Secretaria-Geral, MEC, 1970.
- (18) PROJETO DE PEDIDO DE - "Centro Nacional de Recursos ASSISTÊNCIA TÉCNICA, Recursos Humanos, IPE, 1969.
EM RECURSOS HUMANOS
DO PNUD

BIBLIOGRAFIA:

- NOLTINGK, B. E. - "The Human Element in Research Management", Elsevier Publishing Co., Amsterdam, 1959.
- NOLTINGK, B. E. - "The Art of Research", Elsevier Publishing Co., Amsterdam, 1965.
- Mc CLOSKEY, J. F. - "Pesquisa Operacional como Instrumento de Gerência", Ed. Edgard Blücher Ltda, São Paulo, 1956, original John Hopkins Press.
- REVISTA MEC - "Cenário do Ministério: o INEP", nº 36, 1967.

Com a definição?

→ tendo participado do GTP e formulado as
INEP: ativi. do INEP, p. as observações.

1. Com a definição, em termos amplos: Cabe ao INEP dar
apoio téc. a todo o MEC, em áreas diversificadas e amplas:
ens. fundal, ens. médio, ens. sup. → desenv. ativi. de pesq.,
docum., cursos, prep. de professores etc.

2. Qto à definição pto: de apoio ao Dap em Fundal
Médio
Av. Univ. ?

↓
R. O q. me preocupa fundamental:

Definição dos Centros } Qto à área de pesq.;
nem centralizar a op. em
tanto qto em rel. à comissão de
compart. estatísticas

Supr. e Asses. Téc. do INEP, q. u. foi definida, p. a com. -
pa. me a comissão das medidas no CPT dos Centros,
na Assessoria Técnica do INEP, além do Diretor, o assessor de
Opiniões dos Coordenadores - JA - LP
medidas p. a
assunto de

- perplexidades de qto à estrutura dos Centros: pesq.,

- Setor documental

- Setor editorial - Revista Pública
Boletins

- entre os resp. comuns

Artic. entre Setor / FFR. AV p. x2

Ass. para
proporção

SUGESTÕES PARA A REFORMA DO INEP (PARTINDO DO TRABALHO DO COMANDANTE LAMARTINE FERREIRA DA COSTA).

II - Objetivos

1. Proporia uma definição mais explícita, uma vez que o termo pesquisa, que se refere à atividade mais típica do INEP, é usado em sentido amplo (V. Artigos de Jaime Abreu e Arlindo Correia na Revista nº 115) mas também em sentido estrito. No caso do INEP, o sentido será o mais amplo, mas para evitar possíveis dúvidas seria melhor dizer: levantamentos, estudos, experimentação pedagógica e pesquisa "sensu strictu".

2. O INEP deve ter o status de uma instituição universitária, tal como a Fundação Getúlio Vargas, que trabalha inclusive em pós-graduação. Deve poder realizar cursos não apenas de formação de pesquisadores "sensu strictu", mas de estudiosos de educação em geral, generalistas e especialistas nos vários setores.

Além disso deverá desenvolver cursos e outras formas de preparação em caráter experimental ou ligados a projetos-piloto, envolvendo experimentação pedagógica (sobre planejamento de cursos, uso de métodos novos de preparo e aperfeiçoamento de pessoal, duração de cursos, exigências prévias para certos profissionais etc). Tais cursos podem ser por correspondência, TV etc.

Cabe ainda ao INEP a divulgação do que estudar, que poderá ser por meio de cursos.

3. Outra função importante do INEP é a documentação de todos os aspectos da educação, passada e atual (história da educação brasileira, dos métodos, materiais, documentação sobre estudos estrangeiros etc). Dessa documentação fará parte obrigatória a Central de Informática para assuntos de estudos, pesquisas e documentação.

4. Estudos sem divulgação de nada valem e, assim, o INEP terá de dispor de todos os meios eficazes para divulgação de seus trabalhos de valor no campo de educação, em especial de in-

2.

vação pedagógica, e do trabalho de instituições congêneres nacionais ou estrangeiras. Assim, precisará realizar seminários, reuniões de estudos etc com pessoal do MEC e das administrações estaduais. E, igualmente, preparar publicações, filmes, slides, realizar conferências, exposições etc etc.

5. Devem os estudos do INEP abranger desde levantamentos sociais e estudos sobre as tendências da sociedade e da educação brasileira em geral, e por região e local de interesse para o aperfeiçoamento educacional até estudos sobre as construções escolares mais adequadas aos vários locais e métodos e materiais de ensino mais satisfatórios. Cabe principalmente ao INEP o estudo de currículos e programas e de sistemas e recursos de avaliação, que não podem continuar a ser tratados de maneira empírica, mas estão a exigir estudo científico e preparo de pessoal para desenvolver, nas unidades federadas, tais assuntos de maneira técnica, baseados em pesquisa. Impõem-se estudos sobre o professor, o aluno, o material escolar, os métodos, programas, o efeito da carga horária sobre o rendimento escolar, as diferentes formas da organização escolar, os modernos recursos de comunicação etc. A pesquisa básica para o planejamento constituirá objetivo primordial do INEP.

6. O que caracterizará a atitude do INEP será o espírito científico, a atitude de estudo, a tentativa de levar as administrações a tomarem a pesquisa como dado básico para as decisões e a não generalizarem medidas antes de estudar seus efeitos num plano-piloto cientificamente orientado.

II - Organização e pessoal

Não nos parece aconselhável nem cristalizar esses objetivos em compartimentos estanques e fixos para sempre, nem abandonar qualquer estrutura. Isso seria quase o mesmo que deixar o MEC sem estrutura, porque ao INEP cabe estudar problemas referentes a todos os setores do Ministério da Educação e Cultura, que deverá refletir por assim dizer.

Parece-nos, assim, que o INEP e os Centros devem ter basicamente:

1. Setores de estudos, pesquisas, levantamentos e experimentação pedagógica.

por níveis de ensino

3.

2. Setor de documentação pedagógica e divulgação

3. Setor de apoio administrativo.

O Setor de Estudos, por sua amplitude, poderá ser dividido em áreas básicas; ensino fundamental, médio e superior, a que se acrescentariam, no momento próprio, outros para estudar problemas amplos como instrução programada ou formação do magistério, por exemplo.

Esses últimos setores ou equipes deveriam ter ligação com os setores básicos a que se ligam. Por ex., audio-visuais no ensino superior com o setor de ensino superior.

Cursos, seminários etc. com o fim de divulgar pesquisas seriam, em última instância, ligados aos setores respectivos, embora com pessoal próprio. A coordenação geral de cada iniciativa desse tipo seria escolhida pelo setor que tivesse feito os estudos a divulgar.

Não me parece desejável um coordenador geral para o trabalho de estudos e pesquisas. Vemos aí até perigos: se sua atuação não for muito adequada, poderá entrar os trabalhos. De modo geral somos por uma administração mais democrática e menos centralizada nas mãos de um ou poucos elementos.

Poder-se-ia experimentar a coordenação das pesquisas de um Centro, mas os coordenadores, a meu ver, deveriam ter outra função; assim, por exemplo, dirigir um setor de pesquisas.

Em vez de um coordenador geral de estudos do INEP, proporia um elemento que se encarregasse de todo o trabalho relativo à documentação sobre estudos e pesquisas, de correspondência com os Centros, de elaboração de relatórios sobre o andamento de estudos, de ter sempre em dia a situação das pesquisas do INEP e as dificuldades encontradas para providenciar o apoio necessário nos órgãos administrativos. Ficaria bem claro que tal elemento não opinaria sobre metodologia de pesquisas, ou a oportunidade desta ou daquela pesquisa, a menos que fosse um técnico de pesquisa e em igualdade de condições com os outros técnicos.

Esse elemento seria o responsável pela Central de Informática, devendo, portanto, fazer a coordenação das pesquisas educacionais realizadas por outros órgãos, acompanhar essas pesquisas e

Substituído
por Comissão de
Prof. e/ou
Ass. Téc.

levá-las ao conhecimento dos setores do INEP encarregados de estudo de tais assuntos. O título que lhe caberia, afim de evitar problemas de interferência no trabalho dos pesquisadores, seria gerente ou coordenador da Central de Informática.

Para elaborar o Plano de Pesquisas anual do INEP, propo-riamos um Conselho, de que façam parte os coordenadores de pesquisas em certos setores, além do diretor do INEP, do encarregado da Central de Informática, do diretor adjunto do INEP. Seriam ouvidos representantes de outros órgãos do MEC sem poder deliberativo e técnicos do próprio INEP.

Haveria, além do INEP - sede, os Centros, com certa organização mínima, semelhante à do INEP: setores diversificados de pesquisas, documentação, divulgação e apoio. As escolas seriam incorporadas às seções de estudos. Os cursos, seminários etc seriam desenvolvidos por esses setores, evitando-se o divórcio entre os cursos e os estudos e o desenvolvimento exagerado do setor de cursos.

Os Centros Audiovisuais, conforme as funções que assumissem, seriam integrados aos setores de estudos ou de documentação ou divulgação.

Essa estrutura mínima seria flexível, podendo-se criar novos setores ou englobar setores existentes. O INEP, os Centros e os Coordenadores, no caso de locais onde não haja Centros, trabalhariam sob a forma de projetos, entregues a superiores capazes de desenvolvê-los com assessoramento dos coordenadores de pesquisas ou dos gerentes no caso de não haver centro.

Onde houvesse Centro, os diretores continuariam tal título. Nos demais locais se contratariam coordenadores ou gerentes.

Não proporíamos uma assessoria separada dos setores técnicos e que poderia atuar até em contradição com estes ou duplicando trabalhos. Julgamos que os assessôres deveriam atuar nos vários setores, para onde seriam enviados processos, projetos etc.

A haver uma assessoria diretamente para o diretor, esta deveria ser bem definida em suas funções, a fim de liberar o tempo deste, permitindo que se mantenha entrosado com os setores que estão desenvolvendo os fins previstos para o INEP.

Seria importante que os assessôres fossem altamente qualificados, a fim de que pudessem desenvolver trabalhos de alto nível, e que não se enquadrassem diretamente nos setores técnicos.

Não incluiríamos na Assessoria técnica o Assessor Jurídico, por exemplo, ou assessor econômico por julgarmos que deveriam funcionar nos setores de apoio.

ANTEPROJETO DE REGULAMENTODA FINALIDADE

Art. 1º - O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação e Cultura, constituído como órgão autônomo, de acordo com o Artigo 14 do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, vinculado à Secretaria Geral, nos termos do § 5º, do Artigo 1º do referido Decreto, tem por finalidade básica realizar estudos, pesquisas e experimentação na área educacional.

Art. 2º - Para a consecução de suas finalidades, compete ao INEP:

- I - estudar e pesquisar a situação da educação no País, fornecendo subsídios para a elaboração de uma política educacional;
- II - promover experimentação e realizar estudos e pesquisas visando a soluções inovadoras, para o aperfeiçoamento da educação nacional;
- III - colaborar com órgãos federais, estaduais, municipais e instituições particulares para a implantação das soluções indicadas pelas pesquisas e experimentação pedagógica;
- IV - manter serviços de documentação e divulgação relacionados com suas atividades;
- V - promover formação e aperfeiçoamento de pessoal no campo de estudos e pesquisas educacionais;
- VI - estabelecer e acompanhar, em articulação com os órgãos competentes, em escala nacional, um plano de prioridades em pesquisas educacionais.

Art. 3º - O INEP manterá, onde convier e de conformidade com seus planos e atividades, centros de estudos, pesquisas e experimentação próprios ou em regime de cooperação.

DA ORGANIZAÇÃO

Art. 4º - O INEP, administrado por um Diretor e um Diretor Adjunto, nomeados em comissão, tem a seguinte organização básica:

- I - Comissão de Programas
- II - Assessoria Técnica
- III - Divisão de Atividades Auxiliares
- IV - Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais
- V - Central de Documentação e Informação.

DA COMPETÊNCIA

Art. 59 - Compete ao Diretor administrar o INEP, praticando os atos necessários ao desempenho desta função.

Parágrafo Único - O Diretor será substituído em suas faltas e impedimentos por pessoa por ele indicada.

Art. 69 - Compete à Comissão de Programas elaborar o plano geral do órgão.

Art. 79 - Compete à Assessoria Técnica, sob a supervisão do Diretor, coordenar interna e externamente as atividades fim do INEP e prestar assessoramento ao Diretor em decisões de ordem técnica.

Art. 89 - Compete à Divisão de Atividades Auxiliares, sob a supervisão do Diretor Adjunto, apoiar administrativamente as atividades fim do órgão.

Art. 99 - Compete aos Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais operar as atividades fim programadas segundo o plano geral do órgão.

Parágrafo Único - Os Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais terão como titulares Coordenadores apoiados por uma Assessoria Técnica e um Serviço de Atividades Auxiliares.

Art. 109 - Compete a Central de Documentação e Informação reunir, analisar e divulgar documentação relativa à educação no país e no exterior.

Parágrafo Único - A Central de Documentação e Informação terá como titular um Coordenador apoiado por uma Assessoria Técnica e um Setor de Atividades Auxiliares.

DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Art. 11 - A autonomia administrativa do INEP compreenderá, principalmente:

- I - estabelecimento de normas internas de administração geral
- II - gerência e movimentação do Fundo de que trata o artigo 12 deste regulamento
- III - organização do pessoal na forma da lei.

Art. 12 - Para assegurar a autonomia financeira do INEP, os recursos a seguir discriminados serão creditados no Fundo de Estudos e Pesquisas Educacionais (FEPE), instituído com base no Art. 15 do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970:

- I - dotações globais do orçamento da União e de créditos adicionais a ele destinados,
- II - recursos transferidos por órgãos da administração direta e indireta,
- III - repasses de outros fundos
- IV - legados, doações, subvenções e auxílios de pessoa física ou jurídica nacional, estrangeiras e internacionais a favor do INEP,
- V - produto da venda de material, inclusive de publicações do INEP;
- VI - rendas provenientes de prestação de serviços
- VII - produto de rendas resultantes de outras operações do INEP de natureza comercial mediante contratos, ajustes, convênios e acordos celebrados com Estados e Municípios e com organismos ou entidades públicas ou particulares, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- VIII - reversão de quaisquer importâncias, inclusive quando for o caso, das relativas a bolsas de estudo ou auxílios individuais,
- IX - saldo verificado no fim de cada exercício que constituirá receita do exercício seguinte;
- X - receitas diversas.

Art. 13 - O INEP poderá prestar serviços compatíveis com suas atividades e atribuições, mediante retribuição, bem como subcontratar serviços.

DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14 - Os programas de trabalho do INEP poderão ser executados por Grupos-Tarefa, de acordo com que estabelece o artigo 99 do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970.

Art. 15 - O Centro Brasileiro e os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais, criados pelo Decreto nº 38.460, de 22 de dezembro de 1965, serão organizados como Centros de Estudos e Pesquisas Educacionais, a fim de se adaptarem à nova estrutura do IUPERJ.

Art. 16 - Os casos omissos do presente regulamento serão decididos pela Direção Geral.

Art. 17 - Este regulamento entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Conceito de Órgão Autônomo na
Administração Pública Brasilei-
ra

A conceituação de órgão autônomo há de partir, neces-
 sariamente, da noção geral de Administração Pública.

"O conceito de administração pública - ensina o Pro-
 fessor HELY LOPES MEIRELLES - não oferece contornos bem definidos,
 que pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos
 diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa."

Prossegue o ilustre Professor:

"Em sentido lato, administrar é gerir inte-
 rêsses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos
 bens entregues à guarda e conservação alheia. Se
 os bens e interesses geridos são individuais, rea-
 liza-se administração particular: se são da cole-
 tividade, realiza-se administração pública. Admi-
 nistração Pública, portanto, é a gestão de bens e
 interesses qualificados da comunidade, no âmbito
 federal, estadual ou municipal, segundo os precei-
 tos do direito e da moral, com o fim de realizar
 o bem comum.

No Direito Público - do qual o Direto Admi-
 nistrativo é um dos ramos - a locução administra-
 ção pública tanto designa pessoas e órgãos gover-
 namentais como a atividade administrativa em si
 mesma. Assim sendo, pode-se falar de administra-
 ção pública aludindo-se aos instrumentos de go-
 verno, como à gestão mesma dos interesses da cole-
 tividade.¹

Nota do Autor - 1 - Para evitar confusão
 no espírito do leitor escreveremos sem-
 pre com maiúsculas a expressão Adminis-
 tração Pública quando nos referirmos a
 pessoas e órgãos administrativos, e, com
 minúsculas - administração pública - quan-
 do aludirmos à atividade administrativa
 em si mesma.

Como bem sentia ALESSI, subjetivamente a Ad-
 ministração Pública é o conjunto de órgãos a ser-
 viço do Estado, e, objetivamente é a expressão do
 Estado agindo "in concreto" para a satisfação de
 seus fins de conservação, de bem-estar individual
 dos cidadãos e de progresso social.²

Nota do Autor - 2 - RENATO ALESSI - Di-
 ritto Amministrativo - 1949 - pag. 37.

Na amplitude desse conceito entram não só os órgãos pertencentes ao Poder Público, como também as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração direta (entidades estatais e autárquicas) e a indireta (entidades paraestatais e particulares).

No trato jurídico, a palavra administração traz em si conceito oposto ao de propriedade, isto é, indica a atividade daquele que gere interesses alheios, muito embora o proprietário seja, na maioria dos casos, o próprio gestor de seus bens e interesses. Mas o que desejamos assinalar é que os termos administração e administrador importam sempre na idéia de zelo e conservação de bens e interesses, ao passo que as expressões propriedade e proprietário trazem insita a idéia de disponibilidade e alienação. Por aí se vê que os poderes normais do administrador são simplesmente de conservação e utilização dos bens confiados à sua gestão, necessitando sempre de consentimento especial do titular de tais bens e interesses para os atos de alienação, oneração, destruição e renúncia. (Grifei)

Tem, assim, a administração pública, a natureza de um múnus público para quem a exerce, pois, os fins se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada.

Segundo o Professor CIRNE LIMA, - "o fim, e não a vontade do administrador domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação que deve enunciar e determinar a regra de direito" - (RUI CIRNE LIMA - Princípios de Direito Administrativo Brasileiro, 1954, pág. 19).

Na gestão dos negócios públicos, o administrador é armado com os seguintes poderes administrativos:

- I - VINCULADO - é aquele que o direito positivo - a lei - confere ao administrador público para a prática de ato de sua competência, determinando o conteúdo, o modo, o tempo e a forma de seu cometimento.
- II - DISCRICIONÁRIO - é o que o direito concede à Administração de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo (não se confunde com poder arbitrário).

- III - **HIERÁRQUICO** - é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escolonar as funções de seus órgãos e serviços, estabelecendo relação de subordinação entre os servidores do seu quadro administrativo. Na lição de MÁRIO MASAGÃO (Curso de Direito Administrativo, 1959, I/74), "hierarquia é o vínculo que coordena e subordina uns aos outros os órgãos do Poder Executivo, graduando a autoridade de cada um."
A hierarquia é privativa da função executiva, como elemento típico da organização e disciplinação dos serviços administrativos.
- IV - **DISCIPLINAR** - é a faculdade que se confere ao administrador público de reprimir as infrações funcionais de seus subordinados, no âmbito interno da Administração.
- V - **REGULAMENTAR** - é a faculdade de que dispõem os Chefes do Executivo (federal, estadual e municipal) de explicitar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos normativos autônomos sobre a matéria de sua competência, ainda não regulada por lei.
- VI - **DE POLÍCIA** - é a faculdade discricionária que se reconhece à Administração Pública, de condicionar e restringir o uso e gozo dos bens e direitos individuais, especialmente, os de propriedade, em benefício do bem-estar da coletividade.

Feitas estas considerações de ordem geral, sobre Administração Pública, veremos, em síntese, a organização administrativa brasileira no âmbito federal, a qual está regulada pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com as alterações dos Decretos-leis nºs. 900, de 29/9/69, 991 de 21/10/69 e 1.093, de 17/3/70.

A administração federal é exercida em todo território Nacional e compreende:

- I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
- a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedades de Economia Mista.

As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

"A Administração Direta - nos ensina J. DE NAZARÉ T. DIAS - encampa os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Compreende os órgãos diretamente subordinados às principais autoridades da Administração Federal, o Presidente e os Ministros de Estado. É a Administração Centralizada, isto é aquela que possui a personalidade jurídica de Direito Público inerente ao próprio Estado. É o Serviço Público Federal, na sua forma mais ostensiva de presença do Poder Executivo. A Reforma Administrativa dirige-se, preponderantemente, à Administração Direta, exatamente por se constituir esta no aparelhamento de ação administrativa imediata do Poder Executivo, visando a assegurar-lhe condições de funcionamento eficaz, modernizando-a. As normas e preceitos constantes da Reforma Administrativa devem ser entendidos como endereçadas à Administração Direta, que deve obedecer a sistemas gerais de comportamento dotados de suficiente flexibilidade para contemplar as peculiaridades pertinentes a certos setores do conjunto administrativo. A esse propósito, cumpre assinalar que, apesar de consubstanciar normas e procedimentos racionais, simplificadores e flexíveis para a Administração Direta, a Lei se preocupou em destacar a necessidade de assegurar o máximo de maleabilidade possível a certos órgãos da Administração Direta que, embora não gozando - por força dessa condição - de personalidade jurídica própria e de outros requisitos caracterizadores das entidades que não a integram, exigem tratamento diverso do aplicável aos demais, sem prejuízo da supervisão ministerial que a todos alcança.

A essa categoria especial de órgão da Administração Direta a Lei emprestou a denominação genérica de "Órgãos Autônomos", prescrevendo que o Poder Executivo lhes assegure autonomia administrativa e financeira no grau conveniente e esclarecendo que abrangem "serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos de supervisão ou execução de atividades de pesquisa ou ensino de caráter industrial (art.172)."

Como se vê, os "Órgãos Autônomos" são desmembramentos da Administração centralizada que não chegam a se erigir em pessoa jurídica, mas gozam de certa autonomia administrativa e fi

nanceira (instituição de fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria), para o desempenho de suas atribuições especiais, embora hierarquicamente subordinados à Presidência da República ou ao Ministério a que se vinculam.

Em sequência, diz o ilustre Professor NAZARÉ DIAS:

"Trata-se de manifestação coerente com os intuitos da Reforma Administrativa decorrentes dos princípios que a inspiram. Sem fixar critérios rígidos para a manutenção ou exclusão de um órgão na Administração Direta, preocupou-se, entretanto, a Reforma em acentuar que os serviços possuidores das peculiaridades enunciadas devem ser objeto de tratamento especial, levando-se em conta na sua gestão as peculiaridades que os distinguem dos órgãos mais caracteristicamente administrativos. Exemplifiquemos: se um Museu - que é uma unidade administrativa de configuração peculiar - estiver classificado entre os órgãos integrantes da Administração Direta há que considerar as condições típicas de seu funcionamento, distinguindo-o de um Departamento de Administração (para citar um órgão de caráter eminentemente administrativo)".

"Tais órgãos, - na expressão de HELY MEIRELLES - estruturalmente, constituem um meio termo entre o serviço estatal (centralizado) e o serviço autárquico (descentralizado), - pois continuam integrando a Administração unitária federal, como peças de seu mecanismo governamental, isolados mas conjugados com a ação dos Ministérios a que pertencem e estão subordinadas".

As considerações de ordem doutrinária aqui aduzidas adicionaremos a adequação dos princípios à realidade da legislação positiva brasileira e, sobretudo, às normas programáticas consagradas na Lei de Reforma Administrativa.

Ora, dispõe o Título II - Dos Princípios Fundamentais - através do artigo 6º do Decreto-lei nº 200/67 que a Reforma Administrativa se faça, dentre outros, pela aplicação do princípio de descentralização.

Ao definir a descentralização em termos de realização prática, no plano da Administração Federal, dispõe a Lei que se distinga claramente o nível de direção do de execução.

Pormenorizando, o parágrafo 2º do art. 10 do Decreto-lei 200/67 estipula a liberação da estrutura central de direção das rotinas e tarefas de execução e determina, ainda, que tais estruturas se concentrem em atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. O parágrafo 3º do mesmo artigo, por sua vez define a administração casuística, em nível de execução, como a dos serviços que estão em contacto com os fatos e com o público.

Em resumo, os Órgãos Centrais ficarão reservados, tão-somente, para a expedição de atos administrativos de caráter normativo, fugindo de todo o desgaste executivo.

Uma das formas evidentes de descentralização é a concessão de autonomia a determinados setores executivos especializados. Não se trata, aqui, de delegação de competência, porque a delegação de competência não alija do delegante a competência para o ato, sendo, essencialmente, pessoal e revogável.

Ora, o afastamento da estrutura central de direção das tarefas executivas é medida definitiva e irrevogável dentro do sistema.

Em outras palavras, delega-se, provisoriamente, a competência que se detém e que se pode voltar a deter; mas, quando se dá a um órgão autonomia se lhe confere privatividade da instância executiva.

Seria o mesmo do que ocorre no caso da competência originária e em grau de recurso na esfera judiciária.

Evidentemente, e a menos que se trate de caso específico de competência originária, não obstante a supremacia do Supremo Tribunal Federal, ninguém poderia iniciar uma ação pela Corte Suprema. Da mesma forma, a instância executiva na Administração Pública, não pode ser evitada.

Mas se a autonomia dos setores executivos é uma forma de se dar cumprimento à descentralização de que fala a lei, essa autonomia há de ser deferida em termos de real possibilidade de ação.

A autonomia administrativa começa pela autonomia financeira, a possibilidade de manuseio das dotações próprias e específicas, mas jamais terá realidade objetiva se a atividade-fim não dispuser de um quadro de executores também específico e adequado.

Ensina MÁRIO MASAGÃO que ao Estado compete a execução dos serviços públicos, mas tal execução depende, evidentemente, da atividade humana.

Ora, a atividade humana é limitada em todos os sentidos, razão pela qual se devem delimitar, em qualidade e campo de atuação, as atividades cometidas a cada órgão, a cada setor e até a cada servidor do Estado. Tanto assim é, que a própria lei define os cargos públicos como um conjunto de atribuições e responsabilidades (Lei 3780/60, art. 49, I).

A Reforma Administrativa, ao traçar normas referentes a pessoal, manda que se proceda a uma revisão imediata da lotação das unidades administrativas, a fim de que tal lotação possa corresponder às suas estritas necessidades.

É evidente a necessidade da medida.

A descentralização executiva exige atividade específicas e especializadas. aproveitamento, mediante reajuste, afastamento dos servidores desnecessários ou inajustáveis ao serviço.

Para se entender o problema, citaremos exemplos flagrantes da impossibilidade de se manter uma norma geral de classificação de cargos, para unidades especializadas.

É notório que o Ministério da Educação possui duas unidades de ensino emendativo: uma que se dedica aos deficientes visuais e outra aos deficientes da audição e da fala.

Ora, é óbvio que, em primeiro lugar, a lotação dos servidores especializados nos ramos específicos só pode ser exclusiva e definitiva.

Não há possibilidade de permuta entre professores especializados de ensino de cegos, de surdos ou dos antigos professores do SAM, muito embora a lei lhes dê classificação comum.

Na realidade, as entidades executivas especializadas têm necessidade de quadro único e autônomo, também especializado.

A peculiaridade não é só do magistério: uma datilógrafa de "BRAILLE", que escreve em máquina especial e até em diversas línguas, adaptando os símbolos e sinais, só pode pertencer ao quadro do Instituto Benjamin Constant, e deve ter classificação específica.

Ninguém que não possua habilitação específica, especializada, poderá ser removido para preencher o lugar de lotação de tal datilógrafa que deve possuir uma caracterização específica, que a fixe às atribuições do cargo.

O INEP é um órgão tipicamente de pesquisa educacional. Sua atividade-fim é específica, e se lhe foi deferida autonomia é para que possa executar os serviços públicos relevantes e prioritários que lhe estão afetos, desembaraçando-se dos entraves que lhe advêm de normas gerais. Para ter autonomia administrativa o INEP tem que ter quadro próprio.

O que ocorrerá, quando se proceder à revisão dos planos de trabalho do INEP e da lotação do órgão tornado autônomo, é que muitos cargos a serem integrados no Quadro Único da entidade se revelarão desnecessários no novo sistema, outros inadequados.

O remédio vem especificado na própria lei da Reforma Administrativa que traçou normas para o problema dos chamados cargos ociosos.

Ora, ocioso não é, nos termos da lei, o funcionário relapso, descumpridor de seus deveres, porquanto para tal funcionário jamais se poderia cogitar de redistribuição, mas de aplicação de regime disciplinar pelo descumprimento dos deveres funcionais.

Cargo ocioso ou funcionário ocioso é, pois, aquele que, por motivos de ordem técnica, se tornou desnecessário ou desajustado às tarefas do órgão a que prestava serviços.

A solução para os ociosos é dada pelas formas de redistribuição, reajustamento (art. 94, X, da Lei da Reforma Administrativa) e só em último caso, pela disponibilidade.

Para se dar cumprimento à reforma no INEP, é necessária, portanto, a revisão dos cargos nele lotados, visando a um Quadro Único adequado e ajustado às suas reais necessidades, respeitados, evidentemente, os direitos adquiridos dos servidores.

Para tanto, faz-se mister que a estruturação do Quadro Único seja precedida de respaldo legal, a fim de que se afastem os óbices advindos da legislação específica geral.

Competindo ao Poder Executivo, por outro lado, nos termos do parágrafo único do artigo 94 do Decreto-lei nº 200/67, enviar mensagem que consubstancia a revisão do pessoal a que aqui nos referimos, permitimo-nos apresentar anteprojeto de lei que julgamos possa resolver definitivamente o assunto.

"Sub censura"

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1970

as.) Horacio Piedras

Assessor

ANTEPROJETO DE LEI

LEI Nº

DE DE

DE 1970.

DISPÕE SOBRE O QUADRO ÚNICO DE
PESSOAL DO INSTITUTO NACIONAL DE
ESTUDOS PEDAGÓGICOS.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e
eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Os funcionários lotados no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura, transformado em Órgão Autônomo, pelo Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, passarão a integrar o Quadro Único de Pessoal do INEP.

§ 1º - A fim de atender às finalidades específicas e às peculiaridades do órgão, poderão ser transformados os atuais cargos e funções do INEP, atribuindo-se-lhes novos vencimentos e denominações não previstas no atual sistema de classificação.

§ 2º - Fica assegurado, durante o prazo de um (um) ano, a partir da data da publicação do Quadro Único, a faculdade de o INEP devolver, aos Quadros do Ministério da Educação e Cultura, os funcionários cujos cargos, não alijados do sistema geral de classificação de cargos, forem considerados desnecessários aos seus programas de trabalho.

Art. 2º - Por necessidade imperiosa do serviço e a critério do Ministério da Educação e Cultura, poderá o INEP recrutar, dentre o pessoal da Administração Federal, Direta ou Indireta, e das Fundações instituídas por lei federal e de cujos recursos participe a União, servidores cujas situações serão ajustadas nas condições do artigo 1º, passando a integrar o seu Quadro Único de Pessoal.

Art. 3º - O Poder Executivo expedirá os atos complementares necessários à regulamentação e execução da presente Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Brasília, de de 1970. 1499 da Independência e 829 da República.

ANEXO

Senhor Diretor:

Em aditamento ao parecer emitido em 25 de agosto de 1970 e em consonância com a proposta do Dr. Paulo Ramos, Assessor da Direção deste Instituto, juntamos, ainda, minuta de anteprojeto de lei, em que as providências indicadas para o IIEP são ampliadas de maneira a que se solucionem global e uniformemente as situações de pessoal, presentes e futuras, de todos os órgãos do Ministério da Educação e Cultura tornados autônomos na forma do artigo 172 do Decreto-lei nº 200/67, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 200/69.

"Sub censura"

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1970

Horacio Piedras
Assessor

Of. nº

Senhor Ministro,

Recolhendo sugestão do Grupo de Trabalho designado para os estudos preliminares decorrentes da recente transformação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em Órgão Autônomo, de acordo com o artigo 14 do Decreto nº 66 967, de 27 de julho de 1970, tenho a honra de submeter a exame de V. Exa. o anexo anteprojeto de lei que dispõe sobre o Quadro Único de Pessoal do referido Instituto.

2. O documento foi elaborado com o objetivo de que, para ter autonomia administrativa, o INEP tem que ter quadro próprio. A autonomia administrativa começa pela autonomia financeira - a possibilidade de manuseio das dotações próprias e específicas - mas jamais terá realidade objetiva se a atividade-fim não dispuser de um quadro de executores também específico e adequado.

3. O INEP é um órgão tipicamente de pesquisa educacional. Sua atividade-fim é específica, e se lhe foi deferida autonomia é para que possa executar os serviços públicos relevantes e prioritários que lhe estão afetos, desembaraçando-se dos entraves que lhe advêm de normas gerais. Na realidade, as entidades executivas especializadas têm necessidade de quadro único e autônomo, também especializado.

4. Vale notar que, no plano da Administração Federal, ao definir a descentralização em termos de realização prática, dispõe a Lei da Reforma Administrativa que se distinga claramente o nível de direção do de execução. Uma das formas evidentes de descentralização é a concessão de autonomia a determinados setores executivos especializados.

5. Para se dar cumprimento à reforma no INEP, é necessário, portanto, a revisão dos cargos nele lotados, visando a um quadro único adequado e ajustado às suas reais necessidades, respeitados, evidentemente, os direitos adquiridos dos servidores. Pa-

na tanto, faz-se mister que a estruturação do quadro único seja precedida de respaldo legal, a fim de que se afastem os óbices advindos da legislação específica parai.

6. Resta esclarecer que a matéria aqui tratada mereceu o apoio dos Diretores do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), razão pela qual juntamos, ainda, anteprojeto de Lei em que as providências indicadas para o INEP são ampliadas de maneira a que se solucionem global e uniformemente as situações de pessoal, presentes e futuras, de todos os órgãos do Ministério da Educação e Cultura tornados autônomos na forma do artigo 177 do Decreto-lei nº 200, de 1967, com a redação dada pelo Decreto nº 909, de 1969.

7. Nestas condições, ao elevar à apreciação de V.Exa. os inclusos anteprojetos, consubstanciando as medidas acima mencionadas, permito-me esclarecer que o assunto já mereceu aprovação da ilustre Dra. Maria Arruda Baccarat, Assistente Jurídico deste Ministério, bem como sugerir seja a presente matéria estudada, em caráter definitivo, por uma Comissão Interministerial composta de representantes do Ministério da Educação e Cultura, do Ministério do Planejamento e do Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

Aproveito a oportunidade para apresentar a V.Exa. meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

LISTA DE PORTARIA MINISTERIAL

O Ministro de Estado da Educação e Cultura, no uso de suas atribuições, e considerando que os Arts. 19 do Decreto nº 66 662, de 5 de junho de 1970 e 14 do Decreto nº 66 967, de 27 de julho de 1970, asseguraram autonomia administrativa e financeira, respectivamente, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), nos termos do Art. 172 "in fine" do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/67, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29/10/69,

Considerando a instituição de um fundo especial de natureza contábil em cada um dos órgãos autônomos acima referidos, cujas atividades exigem tratamento diverso dos demais órgãos da administração direta,

Considerando que a lei que estatui normas gerais do Direito Financeiro vigente é anterior ao Decreto-Lei nº 200/67 que cria os órgãos autônomos e institui fundos especiais para esses órgãos;

Considerando a conveniência de não somente estabelecer um critério uniforme de funcionamento dos fundos, como também possibilitar melhor operatividade dos órgãos autônomos ,
RESOLVE:

I - Os recursos orçamentários que integrarão o fundo especial de cada órgão autônomo serão consignados a seu favor, globalmente, no Orçamento das Unidades Orçamentárias às quais estejam respectivamente vinculados.

II - Os recursos orçamentários, bem como os extra-orçamentários, constitutivos do Fundo, serão objeto de plano de aplicação podendo ser modificados sempre que houver necessidade, mediante justificativa ao titular da Secretaria Geral, a quem cabe aprová-los.

III - Os planos de aplicação referidos no item anterior expressarão o montante das dotações e indicarão as atividades que serão atendidas com os recursos que constituam o Fundo.

IV - A escrituração do fundo e seu regime financeiro obedecerão às seguintes disposições:

- a) registro da receita com indicação das dotações por categoria econômica e síntese de fontes,
- b) esboço prévio das despesas com indicação das dotações correspondentes,
- c) processamento e pagamento das contas de fornecimento e serviços prestados por terceiros e dos recolhimentos legais;
- d) processamento e recolhimento das contas de serviços prestados por terceiros,
- e) controle e balanço orçamentário
- f) controle e balanço financeiro
- g) controle e balanço patrimonial
- h) apuração e registro dos custos globais e analíticos executados diretamente ou por intermédio de terceiros.