

# Avaliando as Causas da Extinção do Conselho Federal de Educação (1961- 1994)

Suzana Barros Corrêa Saraiva

## RESUMO

*O objetivo do trabalho foi resgatar o conjunto de acontecimentos que historicamente determinaram a extinção do CFE (Lei 4024/61). Embora considerando os riscos do ecletismo teórico, mas reconhecendo que se fixar rigidamente em qualquer um dos espectros do campo epistemológico pode-se tornar um procedimento estéril, esboçou-se um instrumento conceitual incorporando representantes de áreas do conhecimento distintas, mas correlatas.*

*Assim, utilizou-se uma articulação da psicanálise com a história, tendo como elemento chave a ideologia. A "reconstrução" da trajetória ideológica do CFE/61 partiu de seus antecedentes históricos, o que consistiu no estabelecimento da cronologia e contextualização de órgãos similares que o antecederam. A partir da ótica de alguns de seus protagonistas, o estudo em permanente articulação com a prática -inscrita em sua produção, publicada nas Documenta -*

*buscou extrair, na perspectiva de um paradigma indiciário (Ginsburg) os sintomas explicitados pelo dito e pelo não dito (Lacan), que permitiram uma maior visibilidade dos meandros da trajetória do CFE/61. Conduzido por injunções diversas de ordem política e ideológica, o CFE terminou por se transformar num órgão submisso a pressões governamentais e a interesses particulares.*

**Suzana Barros  
Corrêa Saraiva**

*Doutora em Educação,  
Universidade Federal do  
Rio de Janeiro*

*Professora da Faculdade  
de Educação, Universidade  
Federal do Rio de Janeiro*

*Ex-Bolsista da Fundação  
Cesgranrio*

**Palavras-chave:** Avaliação educacional – Políticas públicas – Ensino superior – Conselho Federal de Educação (1961-1994) – Políticas educacionais – Educação brasileira.

## 1 - Introdução

### O tema contemplado

A Medida Provisória 661 de 18 de outubro de 1994 extinguiu, por Decreto Presidencial, o Conselho Federal de Educação (CFE/61), criado em 1961 no bojo

da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n° 4024*. Nesse mesmo instrumento, mas sob nova denominação - Conselho Nacional de Educação - ressurge novo órgão com finalidades e composição análogas.

À primeira vista estar-se-ia diante de mais um momento comum ao percurso histórico dos Conselhos de Educação em âmbito nacional, transcorrido entre 1911 e 1994. As recorrentes e sumárias extinções e criações governamentais desses órgãos com funções, atribuições e composição similares, que ocorreram no referido período, fazem com que os mesmos, ao longo da história da educação brasileira, como que protagonizando Fênix, renasçam das suas próprias cinzas.

Entretanto, considerando esta primeira leitura dos fatos como uma visão ingênua, ou até mesmo imediatista, do possível paradoxo das ações governamentais e, aprofundando um pouco mais a leitura, percebe-se que, ao longo dessas recorrências, diferentes instâncias de poder nacional parecem que vão sonegando ao conhecimento público o conjunto de acontecimentos que terminaram por entretecer a trajetória histórica desses órgãos, que se revestem de primordial importância no cenário educacional, enquanto instituições normalizadoras da educação nacional.

Nesse sentido, a intenção deste trabalho foi construir uma versão capaz de resgatar o conjunto de acontecimentos que historicamente vieram a determinar a extinção de um desses Conselhos, o Con-

selho Federal de Educação, vigente entre 1961 e 1994, identificando as pistas, os sinais e os indicadores das tendências ideológicas das ações que teceram sua trajetória no campo educacional. Essa tarefa requer uma compreensão ampla dos nexos e das contradições conformadores do contexto e do texto, a qual permita fazer emergir uma versão mais aproximada dos fatos, o que se configura como questão relevante para a educação brasileira.

O turbulento processo de extinção do Conselho Federal de Educação amplamente publicado pela imprensa, à época, culminou, em 19 de outubro de 1994, com a expedição da *Medida Provisória 661/94*.

Essa Medida Provisória define o Conselho como um *locus* burocrático, no qual eram sancionadas, automaticamente, as solicitações de criações de instituições de nível superior. O texto da *Exposição de Motivos (EM) 181/94* que encaminha, em 22 de agosto de 1994, a Medida Provisória ao presidente da República evoca a competência de ação do Ministério da Educação e do Desporto, enquanto poder público, bem como a responsabilidade do mesmo enquanto coordenador e supervisor da política educacional do País, fundamentando-se em torno da principal afirmativa: "*com o passar do tempo, foi perdendo os objetivos que nortearam sua criação em 1961, adquirindo crescente função cartorial.*" » (*EM 181/94*).

Finalmente, em 19/10/1994, o jornal *A Folha de São Paulo* publicou entre

as principais manchetes do dia o encerramento das atividades do Conselho Federal de Educação, bem como o fim do mandato de seus conselheiros:

*“O presidente Itamar Franco e o Ministro da Educação, Murílio Hingel, extinguiram o Conselho Federal de Educação. Este órgão, encarregado de traçar as diretrizes de uma política nacional de educação e autorizar a criação de instituições de ensino e cursos de nível superior, já havia há muito cedido às forças do cartorialismo e da burocratização. Grupos de pressão do ensino privado interferiam diretamente nos trabalhos do Conselho. Há até suspeitas de irregularidades bastante mais graves”.*

Nessa mesma data, à página 15.799 do Diário Oficial da União foi publicada a extinção do Conselho Federal de Educação registrando-o, na História da Educação Brasileira, como um órgão que culminou por se caracterizar como espaço cartorial de instituições privadas.

Assim, considerando as acusações indiscriminadas, genéricas e por isso mesmo nebulosas, o presente estudo foi concebido e realizado a partir de dois enfoques significativamente inter-relacionados. O primeiro se referiu ao entendimento do processo histórico, bem como da trajetória ideológica presente na criação, no desenvolvimento e na extinção do CFE/61, o que envolveu a discussão

da conjuntura que antecedeu e influenciou a aprovação da primeira *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, (Lei 4.024/61), na qual o referido órgão foi criado. O segundo enfoque foi a reconstrução da trajetória traçada por esse órgão, no período de sua vigência, elaborada através, não só, do depoimento de alguns daqueles que participaram desta instituição como conselheiros, como também da produção desse Conselho registrada no Documenta.

A análise da trajetória histórica do CFE/61, onde tanto as decisões, como os debates em torno das temáticas educacionais assumiram importância estratégica, pareceu ser a chave para a compreensão da extinção deste Conselho, cuja forma abrupta e os argumentos oficiais para a mesma, mais que revelar, terminaram por produzir um ocultamento dos seus determinantes. Esta afirmação, longe de aproximar-se de uma lógica analítica fundada no empirismo e mais próxima da tradição da crônica jornalística dos “fatos”, foi influenciada pelas posições de Ginsburg (1976, 1986, e 1991), para o qual os pequenos detalhes não se esgotam em si mesmos, mas são sintomas possibilitadores do redimensionamento do conhecimento da realidade, abalando a força arraigada das afirmações de ordem empíricas que se constituem, no dizer de Bachelard (1971), em verdadeiros obstáculos à produção do saber.

Assim, a investigação de aspectos que permaneceram obscuros, ou ideologicamente obscurecidos, dando margem,

na maioria das vezes, a interpretações ambíguas e tendenciosas das ações desse órgão normalizador do sistema educacional brasileiro, pareceu ser de fundamental importância para a contribuição acadêmica de uma leitura mais complexa do papel que essa Instituição desempenhou nestes seus 34 anos de existência na sociedade brasileira.

## 2 - Abordagem Teórico- Metodológica

Reduzir o objeto científico ao objeto concreto é desconsiderar a presença das inferências que agem ao longo de todo processo de pesquisa. É realizar a elegia da neutralidade axiológica e do empirismo mais vulgar, pois só deve ser possível construir efetivamente um objeto científico por meio de uma operação teórica, em que o uso metódico de determinados instrumentais conceituais venha a ser elemento possibilitador de sua determinação. Nesse sentido, sendo o objeto científico resultante de um processo de construção viabilizado através de um processo teórico, torna-se necessário e imprescindível explicitar da forma mais clara possível os pressupostos teóricos de onde se pretende partir. O questionamento sistemático destes pressupostos, enquanto prática constante a todo o processo

investigatório, objetiva explicitar a convicção da inexistência de uma verdade científica que se apresente como um absoluto a alcançar. Assim sendo, reafirma-se, mais uma vez, que todo conhecimento é sempre intrinsecamente instável e pronto à superação. (Masson, 1997) Nesse sentido, o que se pretende alcançar no presente estudo, foi a resultante de uma construção teórica, manifesta sob a forma de relato, que almeja atingir os mais abrangentes graus de veracidade, estatutos de cientificidade e de validades historicamente possíveis.

A obediência às mencionadas categorias, graus de veracidade, estatutos de cientificidade e validades historicamente possíveis, remete diretamente à preocupação com o enquadramento do erro, enquanto obstáculo a ser suplantado no processo intelectual, cuja meta é a verdade. Essa proposição que parte do questionamento da crença na existência de uma realidade instituída pela razão universal<sup>1</sup> requer, ainda que brevemente, uma menção à historicidade da razão.

Observa-se que na lógica da razão ocidental o reconhecimento da validade dos saberes está, diretamente, relacionado à sua capacidade interventora na realidade, isto é, ao seu potencial de gerar transformações no cotidiano, ou

---

<sup>1</sup>O empreendimento pela produção de uma compreensão "esclarecida" da realidade, estabelecida pela razão, se faz através do deslocamento dos fundamentos autorizadores de um conhecimento esperado legítimo, pois, como afirma Bachelard (1971), o espírito científico tem que se formar deformando-se.

provocar uma reconstrução do natural<sup>2</sup>. Nessa perspectiva, o conhecimento é colocado na objetividade, uma objetividade material da qual é objeto e a razão, o sujeito do conhecimento. Trata-se aqui de uma razão instrumentada pela análise repetida, repertoriada, tecnicizada - uma razão demiúrgica, construtora, que se opõe diametralmente aos interesses particulares, oriundos da esfera das emoções.

Nessa ótica os interesses são apreendidos como obstáculos, camuflando a apreensão de tudo aquilo que seria efetivamente importante e significativo para o desvelamento da realidade. Assim sendo, os interesses próprios do âmbito das emoções estão situados numa esfera distinta daquela da razão e a trajetória da construção da racionalidade no ocidente se caracteriza por uma desqualificação permanente da emoção. A razão, normativa e universal, nunca submetida ao interesse particular, se faz deslocando tudo o que pode ser tomado como irrazão,<sup>3</sup> estabelecendo-se, desta forma, um antagonismo entre Ideologia e Real. (Corrêa, 1993).

Considerando que o dogmatismo do apego às verdades acabadas e a compartimentalização estanque dos sa-

beres não têm lugar e cientes dos riscos do ecletismo teórico a evitar, mas reconhecendo que se fixar rigidamente em qualquer um dos espectros do campo epistemológico pode vir a ser também um procedimento estéril, é que se esboça um instrumento conceitual incorporando representantes de campos filosóficos de conhecimento distintos, mas correlatos. Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a utilizar a articulação da psicanálise com a história, tendo por elemento chave a ideologia, na elaboração da trajetória político-ideológica do CFE/61.

Mesmo levando em conta que a modificação que veio a se operar na trajetória ideológica do Conselho Federal de Educação tenha sido consequência do afastamento ao longo do tempo dos "objetivos que nortearam sua criação em 1961", ocasionado pela substituição dos membros que a princípio o compunham - membros esses exponenciados, sobretudo, por nomes como Anísio Teixeira e Dumerval Trigueiro, entre outros, e cuja inspiração ideológica progressista se voltava para a defesa da educação gratuita e universal - tomar o privatismo generalizado pelo qual as autoridades justificaram, oficialmente, a extinção do CFE, como o resultado da realização de interesses pes-

<sup>2</sup> A relação entre conhecimento e intervenção marca o distanciamento e a diferenciação do pensar ocidental com as orientações próprias das reflexões orientais, nas quais o saber se apresenta como uma identificação ou contemplação da(s) essência(s) do universo, num distinto modo de afastamento da presença dos interesses particulares, num pensamento não intervencionista. (Corrêa, 1993)

<sup>3</sup> Lembra Foucault (1962) que a loucura é tomada como a perda ou o não uso da razão.

soais imediatos, é cair no reducionismo do senso comum. Como se procurará demonstrar mais adiante, os interesses do Sujeito nunca são a expressão da satisfação adjacente fortuita. Fundamentam-se em uma ideologia determinada, construída no inconsciente, ao longo da vida.

## 2.1. A perspectiva psicanalítica:

Essencialmente o presente estudo se propôs a "reconstruir" a trajetória de uma instituição cujos membros pontuaram todo o seu discurso - mesmo nos momentos críticos da expansão do ensino superior privado, como por exemplo, em 1975 - com a intenção de garantir a qualidade da educação brasileira. Tal preocupação aponta para uma produção movida, sobretudo, por questões ideológicas, que conforme declarações oficiais terminaram por se voltar ao atendimento de interesses particulares.

Tomar esses interesses particulares como objetivo de satisfação de necessidades imediatas é cair no reducionismo do senso comum posto que, como se procurará demonstrar a seguir, a partir de uma concepção lacaniana, os interesses do Sujeito nunca são imediatos, mas, sim, fundamentam-se em seu inconsciente ao longo de sua vida. Nessa perspectiva, ganha especial importância a discussão de categorias tão controversas como Ideologia e Real.

Considerando desnecessário aqui se mencionarem as origens da ideologia,

julga-se que cabe apenas uma rápida menção sobre a abrangência dos objetivos daqueles que primeiro a empregaram bem como o posterior teor pejorativo que passou a possuir, traduzindo-se constantemente em mote de acusação, usada como elemento desqualificador do adversário político ou intelectual. Considerada erro, falsidade, irrazão, equívoco, descaminho do conhecimento, a ideologia, a princípio, se apresentou como a antítese da ciência. Enquanto espaço da paixão, do interesse particular, ela foi, nesse sentido, a fonte de "erros", impossível de transacionar com a razão, a não ser para contaminá-la ou ser por ela esmagada, reduzida ao conjunto de suas inverdades. Essa forma de compreensão perpassa o século XIX e se mantém vigente até, pelo menos, a primeira metade do século XX.

Marx, por exemplo, ao apresentar suas obras de ruptura com seu passado hegleliano, como é o caso da *Ideologia Alemã* (Marx & Engels, 1974), continua pensando ideologia como sinônimo de visão falseadora do mundo. Contudo uma leitura mais atenta da obra de Marx, em especial tanto em seu "Prefácio de *Para a Crítica da Economia Política* (1978) quanto no texto *Do Método da Economia Política* (idem), permite inferir que neste autor a ideologia assume um caráter de positividade na medida em que nessas obras está pressuposta a possibilidade que têm o homem de conhecer o mundo, ou seja, de produzir dele uma imagem capaz de permitir àquele que a produz uma intervenção prática sobre a natureza, sobre os outros homens e sobre a sua própria identidade. Nessa perspectiva contrária àquele

da razão normativa e universal, é impossível se construir qualquer tipo de conhecimento ou saber que não seja perpassado pela emoção, pela paixão, pela individualização, enfim por alguma forma de interesse, ainda que este não se encontre claramente explicitado pelo sujeito, constituindo-se em um domínio inconsciente para aquele que o gerou.

Zizek (1991) aprofunda essa questão fornecendo um rico material extraído da releitura que faz de Marx, na qual afirma que este, além de sua profícua produção econômico-social, ainda pode nos trazer ensinamentos sobre a condição necessariamente inconsciente, da ideologia. Para explicitar essa compreensão, Zizek destaca a homologia existente entre o ato de abstração contido no processo efetivo da troca de mercadorias e o do inconsciente argumentando que a cadeia significante persiste numa outra cena e a abstração do Real é o inconsciente do sujeito transcendental, suporte do conhecimento científico objetivo, universal.

É na vertente da condição inconsciente da ideologia que se pretende tomar como uma das bases teóricas do presente estudo as reflexões de Lacan no que se refere à construção ideológica no Su-

jeito. O mencionado autor estrutura sua antropogênese da espécie humana sobre os registros do Simbólico, do Imaginário e do Real<sup>4</sup> (Vallejo & Magalhães 1979; Lacan, 1979a), cujas imbricações e articulações se dão conforme a metáfora do nó borromeano, construído a partir de uma única linha (Lacan, 1976). Tal metáfora tem como lógica a proposição  $3 = 1$ , o que significa que, caso se solte qualquer um dos elos, o nó se desfaz imediatamente, desaparece. As figuras a seguir ilustram:



Em outras palavras, esses registros se fundamentam e se constroem coetaneamente e de forma articulada, como parte de um todo maior que é o Sujeito, que por sua vez se estrutura neles e através deles, num movimento circular contínuo fechado em si mesmo. Desse modo, qualquer um dos elos que se rompa, rompe a estrutura, e o sujeito, ao perder uma dessas dimensões, se esquizofreniza.

A ideologia na concepção de Lacan está imbricada na constituição desses três registros e não pode ser conside-

<sup>4</sup> Na estrutura analítica, entendendo-se estrutura no sentido mais amplo do termo, intervêm esses três registros, o Simbólico, o Imaginário e o Real<sup>4</sup>, sendo dos três o registro do Simbólico o que opera como determinante. O registro imaginário caracteriza a fascinação ou a captação especular no plano consciente. O registro do real fica estruturado em um mecanismo Simbólico e nomeia a função do Real através de uma demarcação do Real no campo analítico. A constituição do real é uma resultante da articulação da situação edípica e não do mundo das coisas. (Vallejo & Magalhães, 1979)

rada como produto de atendimento a interesses imediatos. É o “pano de fundo” da estruturação do sujeito e foi nessa perspectiva que a noção de ideologia foi utilizada no presente trabalho enquanto referencial de análise da trajetória do objeto em questão. Em outras palavras, as causas determinantes da extinção do Conselho não podem ser atribuídas exclusivamente à satisfação de interesses imediatos, particulares. Elas se vinculam a questões mais profundas inseridas na estruturação dos Sujeitos que integraram esse Conselho.

É neste nó borromeano, conforme acima mencionado, que Lacan (1979a) localiza a ideologia imbricada na construção desses três registros: a ideologia forjada no Imaginário (pelo outro e pelo grande Outro, ou, em outras palavras, o sujeito assujeitado), explicitada no Real através da palavra construída no Simbólico. Zizek, (1994) em seus estudos mais recentes sobre “o sublime objeto da ideologia”, vem corroborar esta proposição lacaniana afirmando a existência da ideologia qual matriz geradora que regula a relação entre o visível e o invisível, o imaginável e o inimaginável, bem como as mudanças nessa relação.

Nesse sentido, a transmutação ideológica ocorrida no CFE, ao longo de sua trajetória, se insere, a nosso ver, no que Lacan chamou de “sonho do discurso científico”. Neste, “o saber absoluto é o momento em que a totalidade do discurso se fecha sobre si mesma numa não contradição perfeita” (Lacan, 1979b). Esta lei da não contradição forja, necessaria-

mente, num novo caminho, que é a “via da verdade”, que muitas vezes se desenvolve no registro do erro, o que não significa exatamente uma contradição, mas sim, uma revelação da verdade do desejo, inscrita na condensação (Verdichtung), no recalçamento (Verdrängung) e na denegação (Verneinung). Deste modo, na perspectiva da lógica lacaniana, a verdade é particular e está sempre submetida às injunções da estruturação do Sujeito. Nesta perspectiva, a Lei da Não Contradição se complementa com a “simplesmente lei do mal entendido” (Lacan, 1979b), que permite a multiplicidade simultânea de tendências opostas. Assim é na concepção da referida Lei da não contradição em que se mantém, com o mesmo objeto, relações de amor e ódio, sem que as mesmas se excluam mutuamente, e sem que, no plano Imaginário ou Real do Sujeito, a verdade seja ameaçada. (Garcia-Roza, c 1990). É a verdade de cada um.

Contudo, levando em consideração a impossibilidade de o presente estudo analisar a estrutura ideológica de cada conselheiro que fez parte do CFE/61, ao longo dos 34 anos de existência, de per si, optou-se por, a partir da fundamentação teórica da estruturação ideológica do Sujeito particular, identificar as correntes ideológicas que se manifestaram nesse órgão, tomando como referência o Sujeito *asujeitado* de que nos fala Lacan (1976). Nesse sentido a transmutação ocorrida na trajetória ideológica da referida instituição reflete as diferentes ideologias presentes no CFE/61, que embora oriundas de seus conselheiros individualmente terminam por re-



sultar em ações que na concepção de Vigotsky (1988) são uma construção coletiva e cooperativa, sustentada pela interação entre os elementos reunidos em um ambiente sócio-histórico mediante um sistema de troca entre os mesmos.

Adotando por princípio essa concepção aqui se considera que a ideologia - forjada no Imaginário, inscrita no real através do Simbólico - é a expressão intelectual do Desejo.

Considerando como superficial a justificativa governamental, por ocasião da extinção do Conselho Federal de Educação, que classificou todo o corpo de conselheiros como elementos praticantes de atividades meramente mercantilistas e, por isso mesmo, apenas atinentes a seus interesses próprios, é que se foi buscar como referência as posições assumidas por Lacan de modo a possibilitar uma análise mais profunda dessa questão, através da identificação dos fundamentos ideológicos que possivelmente vieram a contribuir para a extinção do Conselho.

## 2.2. A História como Estuário

A articulação da psicanálise com a história (e a microhistória) tem se feito cada vez mais constante vindo a se desdobrar numa nova vertente denominada psicohistória. A psicohistória, exponenciada por Certeau (1982) e Gay (1989), revela que "a psicanálise (...) alerta o historiador para documentos que na ausência de sua teoria são

inúteis, despidos de sentido, silenciosos". Este mesmo autor complementa, argumentando em favor de uma história instruída pela psicanálise, que esta não apenas analisa o que as pessoas escolhem para recordar (e também aqui se acrescenta, para registrar), mas revela o que elas foram compelidas a distorcer e a esquecer.

Nessa inter-relação psicanálise-história, Carlo Ginsburg (1976; 1986; 1991) tem papel preponderante. Deliberadamente interpretativa, a presente proposta investigatória, ao traçar a história da trajetória político-ideológica do CFE/61 não o pretende fazer fundamentando-se no estreito positivismo do factualismo. Ao contrário, é a intenção desta autora empregar os elementos analíticos advindos de correntes antipositivistas, cuja tradição de já algumas décadas permitiu a constituição de fecundos novos enfoques da narrativa histórica, proposta não apenas mas, principalmente, por Carlo Ginsburg (1976; 1986; 1991).

Assim, foi na expressiva e fecunda contribuição de Ginsburg que se encontrou respaldo para a construção da narrativa histórica do presente trabalho. Ginsburg produz um percurso dos mais originais e criativos, estabelecendo novas interlocuções entre história e outras ciências humanas, não no sentido de uma utilização passiva de teorias ou métodos gerados nessas outras áreas de conhecimento, mas no sentido de sua utilização como instrumental ativo, objetivando as mesmas virem a se tor-

nar uma amálgama elucidativa.

Na abordagem do referido autor com relação aos processos históricos, uma especial atenção é dada ao estudo do detalhe, à análise do processo significativo na construção de novos objetos a partir da valorização de fenômenos aparentemente marginais, corriqueiros ou obscuros, no que segue uma rota aberta pela Escola dos Annales. Nesta concepção é da microanálise de casos bem delimitados que se alcança a compreensão de ordem mais geral e mais ampla (Burke, 1996).

Assim é nessa perspectiva que aqui se pretende que o estudo de um órgão inserido num sistema maior possa, também, oferecer alguns subsídios para um entendimento da educação brasileira à época de sua vigência.

Outro aspecto dessa concepção que também parece servir de referência metodológica ao presente trabalho de feições qualitativas, cuja análise se refere a um período de duração relativamente curto, é que a referida concepção rejeita as abordagens de teor exclusivamente quantitativista nas quais o quantitativo se prende a um modelo de matriz estruturalista, onde a ação interveniente dos agentes termina por ser secundarizada. Como argumenta Ginsburg a investigação quantitativa de longo período pode também obscurecer e distorcer os fatos gerando uma abstrata, homogeneizada história social, desprovida de "carne e sangue" e não convincente, apesar do seu estatuto científico.

Sendo a intenção do presente trabalho tomar como fio condutor o depoimento de alguns dos ex-conselheiros do extinto Conselho Federal de Educação, outro fator que se levou em conta ao utilizar o paradigma indiciário ginsburgiano como uma das vertentes de seu estuário teórico, foi a anteposição nele contida ao empirismo puro. Ginsburg considera a história uma ciência que estuda fenômenos temporalmente irreversíveis enquanto tais, sendo o historiador, por sua definição, "um investigador a que as experiências, no sentido rigoroso do termo, estão vetadas". E nesse sentido o mencionado autor traz à discussão outras ciências que contêm a mesma característica, como é, por exemplo, o caso da astrofísica ou da paleontologia, para as quais a impossibilidade metodológica de recorrer à experimentação não impediu ou minimizou a elaboração de estatutos de cientificidade.

Essa concepção é ainda mais aprofundada no ensaio sobre *Provas e Possibilidades* quando Ginsburg ao discutir a questão da prova, noção elaborada no campo do jurídico e, na maioria das vezes, ignorada pelos historiadores contemporâneos, estabelece uma relação paralela entre história, antropologia e ciência judiciária. Tal como nessas outras ciências, o mencionado autor considera que no decorrer do processo histórico podem ocorrer aspectos inacessíveis (como é o caso dos sentimentos, intenções, ideologias e outros aspectos abstratos, intangíveis) nos quais conclusões conjecturais se apresentam como evidências quase óbvias, e que necessitam, indispensavelmente, serem levadas em conta.

O percurso metodológico entretecido por Ginsburg culmina com um paradigma<sup>5</sup> assinalado em sua obra, *Mitos, Emblemas e Sinais* e que, segundo o autor, emergiu, silenciosamente, no século XIX no âmbito das ciências humanas. Por ele denominado "Paradigma Indiciário", é fundamentalmente baseado no conceito psicanalítico do sintoma,<sup>6</sup> cujas causas são investigadas através de pistas, indícios ou detalhes.

Nesse sentido, tomando-se o "mercantilismo" como um sintoma da extinção do Conselho Federal de Educação, cumpre buscar as causas que a explicam.

Voltando ao campo psicanalítico, é importante lembrar que desde os *Écrits* (1966) Jacques Lacan vem aprofundando esse conceito, referindo-se ao sintoma como uma estrutura metafórica que substitui um determinado significante por outro. E acrescenta que para se decifrar esse processo é preciso romper com o visível, com o aparente, com o explícito. Considera o sintoma como um retorno da verdade que não se interpreta a não ser na ordem do significante o qual só tem sentido em sua relação com outro significante.

É no sintoma, detectado a partir das pistas, dos indícios e dos sinais que o

"Paradigma Indiciário" de Ginsburg tem suporte fundamental.

Em vista do referencial teórico-metodológico acima descrito o processo investigatório utilizou a perspectiva de um paradigma indiciário, incorporando os sintomas perceptíveis, detectados através de pistas, indícios e sinais para traçar, nos capítulos seguintes, a trajetória político-ideológica do CFE/61.

A operacionalização desses procedimentos se deu a partir de três referenciais coetâneos: o levantamento da produção do CFE/61 sob a forma de Pareceres, Resoluções e Portarias publicados entre os anos de 1961 e 1994; a análise do contexto histórico no qual esse órgão se inseriu e, finalmente, o depoimento de alguns de seus conselheiros colhido em entrevistas abertas que permitiram, através do dito, buscar o não dito e reconstruir sua história.

Assim, com o objetivo de extrair da trajetória do Conselho Federal de Educação as possíveis explicações sobre sua extinção, utilizando como referencial teórico um paradigma indiciário que, conduzido pelo dito, preencheu a lacuna do não dito, com dados e fatos, dos capítulos iniciais revelaram-se as raízes históricas do reconhecimento oficial da iniciativa priva-

---

<sup>5</sup> No presente trabalho, é adotada a compreensão de paradigma na mesma concepção de Khun (1992), qual seja, enquanto conjunto de normas e conceitos que orientam a pesquisa científica em determinado momento, como matriz conceitual.

<sup>6</sup> O Sintoma tem uma estrutura metafórica que substitui um determinado significante por outro e para decifrar-se isso é preciso romper com o visível. (Vallejo & Magalhães, 1979)

da em educação, no Brasil, enquanto geradoras de uma anteposição do ensino público versus ensino privado intimamente articulada com o binômio descentralização /centralização do sistema escolar. O embate nas políticas educacionais provocado por essa antinomia do ensino público versus ensino privado terminou por se tornar permanente acentuando-se, principalmente, a partir do final dos anos 40, com as discussões na elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional. Nesse estuário foi criado o Conselho Federal de Educação que, ao longo de sua trajetória, se afastou diametralmente dos objetivos iniciais contidos em sua concepção primeira, terminando por priorizar a expansão do ensino superior privado no país, até mesmo em detrimento da implementação de outras questões mais especificamente voltadas à educação minimizando, assim, seu caráter de órgão planejador para retornar ao viés normalizador, comum aos outros Conselhos anteriormente existentes, notadamente o Conselho Nacional de Educação de 1931, cujos embates internos travados em muito se assemelharam aos do Conselho Federal de Educação de 1961.

### 3 - Conclusão

Conduzido por injunções diversas, de ordem política e ideológica, o CFE acabou por se tornar um órgão submisso a pressões governamentais e a interesses particulares terminando, concretamente, por incentivar, através da constituição de um *constructo* doutrinário como suporte, o processo de expansão das instituições

privadas de nível superior no Brasil. Entretanto, esse incentivo deveu-se, principalmente, a um aspecto crucial que responde à primeira questão do presente estudo: por se tratar de um órgão diretamente ligado à administração federal e sendo a maioria do seu corpo de conselheiros indicada pelo Presidente da República, esse colegiado espelhou, necessariamente, a política governamental vigente. Nessa perspectiva, além da autonomia do Conselho ter sido muito relativa, a proposta inicial de nele se formar um fórum de debates, ficou circunscrita apenas aos três primeiros anos de existência do mencionado órgão, a partir de quando ele se tornou uma mera câmara de ressonância das ações governamentais.

Por outro lado, a despeito dessa dependência às metas governamentais, foi inevitável a constatação de que alguns dos conselheiros se aliaram às políticas educacionais vigentes, produzindo elementos que vieram a consolidar, ainda mais, a expansão da privatização do ensino superior no país. Essa associação se deu não só porque entre os membros que compunham o colegiado havia representantes de correntes ideológicas de inspiração liberal, que consideravam a expansão do ensino superior como democratização de oportunidades educacionais, como também porque alguns de seus componentes terminaram por ser cooptados pelo sistema. Como se pode verificar em um dos depoimentos prestados, desde os primórdios do CFE, "empresas-escolas" direta ou indiretamente funcionaram como grupos de pressão junto ao Estado, não só influenciando na

indicação de possíveis prepostos para o colegiado do Conselho, como se referiu o Professor Newton Sucupira, como também pela cooptação de alguns dos conselheiros na defesa de seus interesses.

Entretanto, há que se ressaltar que essa tendência privatista não era hegemônica no Conselho Federal de Educação. Dados concretos extraídos da produção desse órgão e dos depoimentos retratam graves embates travados no Conselho sobre a expansão e a retração do ensino superior privado. É importante lembrar que esse fenômeno começa a se delinear após 1968. Até essa data os defensores de uma política de ensino superior fundamentada na consolidação do setor público, mediante reforço da qualidade do ensino e do planejamento do ensino superior, tiveram a primazia entre os membros do CFE e as divergências ocorridas eram raras, como ilustra carta do Professor Anísio Teixeira. O exame da trajetória do CFE revela que esse Conselho se tornou um órgão mais burocrático e menos doutrinário em função da expansão do ensino superior provocada pelo Governo e aliada, concomitantemente, à carência do estabelecimento de políticas de expansão do ensino público.

As alegações contidas na *Medida Provisória 661/94*, que extinguiu o Conselho Federal de Educação, anteriormente mencionada, pressupõem o CFE como um órgão autônomo, independente de um poder maior. Entretanto, com base no presente estudo, foi possível concluir que o Conselho Federal de Educação, desde sua criação, se constituiu parte de um

processo mais amplo, organicamente subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, tornando-se, direta ou indiretamente, um órgão estratégico do Governo para a implementação da expansão do ensino superior. Nesse sentido, a submissão dessa instituição ao Ministério era inexorável. O controle do Governo sobre o Conselho Federal de Educação se efetivou em dois níveis. Numa perspectiva mais ampla, ele se deu através do estabelecimento de políticas gerais para a área de educação e, em nível mais restrito e diretamente afeto ao órgão, essa interferência aconteceu não só em relação à composição de seu colegiado, cuja indicação dos Conselheiros era de responsabilidade em primeira instância do presidente da República e em segunda do Ministro da Educação - através da nomeação e recondução de conselheiros mais afinados com a política vigente do Estado - como também em relação à sua produção normativa e doutrinária, expressa em Pareceres, Resoluções e Portarias.

Tal produção dependia diretamente do Governo, uma vez que quaisquer desses atos administrativos produzidos só obtinham validade legal após a posterior homologação da administração superior. Indubitavelmente, por se tratar a educação, conforme a *Constituição de 1988*, como assunto de interesse nacional, é de se esperar que a mencionada homologação importasse no exame da legalidade e do mérito de cada peça, sem o que de nada serviria, posto que, sem a mencionada concordância, não era suscetível de execução. Notadamente, no que diz respeito à expan-

são do ensino superior, a *Lei de Diretrizes e Bases 4024/61*, promulgada pelo presidente João Goulart é clara:

*Art. 9 - § 1º - Dependem de homologação do Ministro da Educação e cultura os atos compreendidos nas letras a, b, d, e, h e i.*

Assim, nessa perspectiva a produção do Conselho não só era de conhecimento do Governo/Ministro, como também tinha, imprescindivelmente a sua avaliação .

Quanto às "suspeitas de irregularidades bastante graves" jamais foram apurados os responsáveis pela mesmas, pairando, assim, sobre todos os componentes do Conselho, indistinta e injustamente, a acusação. Embora o Ministro, através da Portaria nº 1.717 de 14/12/94, tenha constituído uma Comissão de Sindicância, composta pelos professores George Browne (UFPE), Luiz Pinguelli Rosa (UFRJ) e Maria Luiza de Castro (UFRS), com a exígua duração de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, (Documenta 407/94., página 35 ) não há registros, nem na literatura especializada, especificamente, e nem na imprensa em geral, dos resultados das apurações de responsabilidades.

Nessa perspectiva, as acusações além de genéricas foram vagas, restando a dúvida de por que não houve uma apuração efetiva dos fatos, direito e dever do Ministério da Educação e Cultura.

Entretanto, quanto aos fatos reais, a presente análise apontou para alguns

fatores que contribuíram para o descrito do Conselho Federal de Educação e, possivelmente, o conduziram a sua própria extinção, exponenciados, sobretudo, pela ausência de avaliação do ensino superior.

Os preceitos contidos na *Lei de Diretrizes e Bases 4024/61* referentes à avaliação das IES criadas pelo CFE, se referiam, exclusivamente, a intervenções em caráter excepcional. Por conseguinte, se pode constatar na prática do Conselho a inexistência de mecanismos de avaliação continuada e de controle dessas instituições. Afora algumas tentativas esparsas, como foi o caso da área de Engenharia, ilustrado pelo depoimento do Professor Paulo Alcântara Gomes, o Conselho Federal de Educação, com base na normalização instituída, apenas autorizava e reconhecia o funcionamento das instituições de ensino superior. Como se pode constatar ao longo da "reconstrução", houve momentos em que o CFE precisou ser ágil para responder a demandas imensas. Como não foram estabelecidas sistemáticas que permitissem a este órgão verificar e acompanhar a qualidade de ensino oferecido, se tornava impossível verificar a veracidade e a factibilidade de normas e informações. Nesse sentido, as verificações do Conselho se restringiam apenas às visitas iniciais para a autorização e as que antecediam ao reconhecimento. A partir daí, as análises de credenciamento eram realizadas através dos relatórios ou dados enviados ao CFE pelas próprias mantenedoras.

Essa lacuna promovida pela ausência de avaliação da qualidade de ensino das escolas autorizadas pelo CFE possivelmente veio a acontecer até porque a competência de avaliação das Instituições de Ensino Superior era até então, constitucionalmente, atribuída ao Ministério da Educação e Cultura, que estabeleceu umas poucas iniciativas de avaliação para as mencionadas instituições como por exemplo a CAPES (Comissão de Avaliação de Pessoal de Ensino Superior) e o PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras). Conforme o Professor Manoel Gonçalves (1994), a avaliação pelo CFE era precária e dependia

*“dos olhos que eram os do MEC, embora o mais das vezes fossem denúncias de interessados que lhe traziam ao conhecimento as irregularidades.”*

Nessa perspectiva a carência de avaliação do processo educativo promovido pelo CFE foi um dos elementos que contribuíram decisivamente para o descrédito desse órgão.

Outra questão da mais alta relevância nesse cenário foi a falta de fiscalização, por parte do Governo, das atividades financeiras das Instituições particulares de nível superior. Contrariamente às Universidades públicas, não há fiscalização alguma sobre aquelas particulares. As Universidades públicas são auditadas mais de uma vez, anualmente. Nelas há uma planilha de custos que pre-

cisa ser respeitada e é fiscalizada periodicamente pela Secretaria de Controle Interno do MEC (SISSET). As instituições privadas não. Essa falta de fiscalização nas instituições privadas ocasiona um erro gravíssimo na educação superior no Brasil pelo qual, possivelmente, o Conselho é o grande responsável. Ele poderia e deveria ter criado um sistema de auditoria automática inerente ao processo de criação das instituições de ensino superior.

Outro fator preponderante na extinção do CFE/61, que emergiu do presente estudo foi a ausência de integração entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação. Conquanto constasse na supra mencionada LDB 4024/61, no mesmo artigo 9 letra p, a atribuição do Conselho de “manter intercâmbio com os Conselhos Estaduais de Educação”, ao longo do presente estudo se constatou uma total ausência de canais de articulação do Conselho Federal de Educação com os Conselhos Estaduais de Educação, o que gerou equívocos na expansão. O desconhecimento por parte do CFE de políticas em âmbito regional, definidoras da expansão do ensino superior, substituída por análises pontuais, geralmente fornecidas pelos próprios demandantes de novos cursos, gerou diversas distorções

O outro pólo dessa desarticulação do CFE com os Conselhos Estaduais foi a excessiva regulamentação do ensino superior que, por ser determinada em nível nacional, terminou por desconhecer e desconsiderar as disparidades espacia-

ais e sociais regionais específicas gerando distorções no sistema.

Em síntese, vale concluir que o fenômeno da transmutação da trajetória político-ideológica do CFE/61 efetivamente ocorreu a partir de 1968 quando as práticas concretas dessa organização começaram a se afastar de seus objetivos iniciais, terminando por transformá-lo num órgão mais burocrático do que doutrinário. Em relação às possíveis causas desse afastamento, a análise da trajetória do Conselho Federal de Educação permitiu perceber não só ingerências exógenas ao CFE, como também endógenas, principalmente provocadas por questões de ordem ideológica. Entretanto, os embates internos travados ao longo de sua trajetória revelaram que do ponto de vista ideológico o Conselho Federal de

Educação, ao final de sua história, não se configurava como um corpo privatista hegemônico, ao contrário do que foi proclamado. Finalmente, como se observa na figura seguinte, a produção do Conselho nos seus últimos cinco anos de existência (1989/1994), não se reduzia, meramente, a um perfil de negociações "mercantilistas" como foi oficialmente declarado por ocasião de sua extinção. Embora considerando a supremacia de autorizações (que continuaram a acontecer mesmo após a extinção do Conselho) há que se constatar uma diversificação em sua produção normativa, ao contrário do que ocorreu em outros momentos da trajetória do referido órgão, nos quais as autorizações de cursos e Instituições de ensino superior se constituíam em atividades dominantes.



## ABSTRACT

The purpose of the present study was to rescue a set of events that in long run determined the extinction of the Federal Council of Education (CFE) which was created by the law n° 4024/61.

Although aware of possible risks of theoretical eclecticism, I recognize that exclusively selecting only one epistemological dimensions could become a sterile procedure. Thus, a conceptual approach was built up integrating similar theoretical elements extracted from different knowledge domains. In this sense, an articulation between psychoanalysis and history, having ideology as a key component prevails in this study. The reconstruction of the ideological trajectory of the CFE/61 consisted of a chronological account of historical background as well as its contextualization against other similar organisms that existed before the CFE/61. From the perception of some of the members of the extinct Council and , at the same time, examining the practice of the CFE/61 related in The Documenta, this study tries to withdraw the symptoms related to that which was told and that which was not told (Lacan), the hints, the cues and the signs according to the Ginsburg's indicinary paradigm. These procedures permitted to obtain more visibility of the intricacies contained in the CFE/61 trajectory.

**Keyword:** Educational evaluation – Public policies – Higher education – Federal Council of Education (1961-1994) – Educational policies – Brazilian education.

## RESUMEN

El propósito del estudio fue resgatar los hechos que históricamente llevaron a la extinción del CFE/61. Aunque consideremos los obstáculos del eclecticismo teórico pero reconociendo que atenerse rigidamente en cualquiera de los espectros del campo epistemológico podría llegar a ser un procedimiento estéril, se delineó un instrumento conceptual que incorpora representantes de áreas de conocimiento distintas, pero aún proximas. Así, se utilizó una articulación del psicoanálisis con la historia, teniendo cómo elemento llave la ideología. La "reconstrucción" de la trayectoria ideológica del CFE/61 vino de sus antecedentes históricos, eso que consistió en el establecimiento de la cronología y contextualización de instituciones semejantes que antecederam a él. Según la vision de algunos de sus protagonistas, el estudio en constante articulación con la práctica del Consejo – exhibida en su producción, en el Documenta - buscó extraer, en la perspectiva de un paradigma indicinario (Ginsburg) los síntomas evidenciados por lo dicho y por lo no dicho (Lacan) que permitieram una mejor visibilidad de los detalles de la trayectoria del CFE/61. Conducido por diferentes cuestiones de orden política y ideológica, el CFE terminó por transformarse en una Institución sumisa a presiones gubernamentales y a intereses particulares.

**Palabras-Clave:** Evaluación educativa – Políticas públicas – Enseñanza superior – Consejo Federal de Educación (1961-1994) – Políticas educativas – Educación brasileña.

## Referências Bibliográficas

- BACHELARD, G. *A epistemologia*. São Paulo: Martins Fontes, 1971.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.: Senado Federal, 1988. 292p.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Coleção das Leis: atos do poder legislativo: leis de outubro a dezembro de 1961*. [Brasília, DF.], v.7, p.51-66. Publicada no Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil de 27 de dezembro de 1961. Retificada no DO. de 28 de dezembro de 1961.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº661, de 18 de outubro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. *Coleção das Leis da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF., v.186, n.11, p.4035-40, novembro de 1994. Publicado no DO. de 19 de out. 1994.
- BURKE, P. *A escrita da história: novas perspectivas*. 2.ed. São Paulo: UNESP, 1996.
- CERTEAU, M. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- CORRÊA, S.B. *A ideologia inscrita no desejo do outro*. [Rio de Janeiro: UFRJ], 1993. Trabalho apresentado como conclusão de Curso: Tópicos especiais em Sociologia da Educação proferido pela Prof. Dra. Miriam Limoeiro Cardoso. Xerox.
- DOCUMENTA. Brasília, DF., n.407, p.1-77, dez.1994.
- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 181/94.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Organização e Tradução por Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1962. (Biblioteca de Filosofia e História das Ciências; v.n.7)
- GARCIA ROZA, L.A. *Palavra na Filosofia antiga na Psicanálise*. Rio de Janeiro: J. Zahar, c1990. 123p. (Textos de erudição & prazer)
- GAY, P. *Freud para historiadores*. Tradução por Osmyr Faria Galbi Júnior. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 225p. Tradução de: Freud for historians.
- GINSBURG, C. *A micro-história e outras histórias*. Lisboa: Difel, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Mitos, emblemas e sinais: morfologia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- \_\_\_\_\_. *O queijo e os vermes*. São Paulo: Companhia das Letras, 1976.

- KHUN, T. *As estruturas das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- LACAN, J. *O mito individual do neurótico*. Tradução por Brigitte Cardoso e Cunha et al. Lisboa: Cooperativa Ed. e Liv. CRL., 1976. 78p. (Pelas bandas da psicanálise; 2)
- \_\_\_\_\_. *O seminário: livro 11: os quatro conceitos primordiais da psicanálise*. Versão brasileira de M.D. Magno. Rio de Janeiro: J.Zahar, 1979a. 269p. Tradução de: Le séminaire de Jacques Lacan: livre XI: les quatre concepts fondamentaux de la psychanalyse.
- \_\_\_\_\_. *O seminário: livro 1: os escritos técnicos de Freud: 1953-1954*. Tradução por Betty Millan. Rio de Janeiro: Zahar, 1979b. 336p. Tradução de: Le séminaire de Jacques Lacan: livre I: les écrits techniques de Freud: 1953-1954.
- MARX, K. *Para a crítica da economia política: do Capital: o rendimento e suas fontes*. Tradução de Edgard Malagodi. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 256p.
- \_\_\_\_\_. ENGELS, F. *A ideologia alemã*. Tradução por Luís Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1974. 97p. (Novas direções) Tradução de: Die Deutsche Ideologie (Ester Teil)
- MASSON, M.A. *Campo educacional, magistério e modernidade: a situação dos professores na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- VALLEJO, A., MAGALHÃES, L.C. *Lacan: operadores da leitura*. São Paulo: Perspectiva, 1979. 169p. (Debates; 169)
- VIGOTSKY, L.S., LURIA, A.R., LEOTIEV, A.N. *Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem*. Tradução por Maria da Penha Villalobos. São Paulo: Icone, 1988. 228p.
- ZIZEK, S. *Eles não sabem o que fazem: sublime objeto da ideologia*. Tradução por Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991. 197 p. (Transmissão da psicanálise; 26) Tradução de: Ils ne savent pas ce qu' ils font: le sinthome ideologique.
- \_\_\_\_\_. (Org) *Um mapa da ideologia*. Tradução por Vera Ribeiro. Revisão da tradução por César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994. 337p. Tradução de: Mapping ideology.