

INTRODUÇÃO

A presente tese tem como objetivo principal estudar a ação dos membros do extinto Conselho Federal de Educação (CFE) na formulação de políticas para o ensino superior, especialmente a Reforma Universitária de 1968, discutindo a questão de como a burocracia estatal, revestida de aspectos técnicos, é agente na formulação de políticas educacionais.

Pesquisou-se a atuação dos conselheiros mediante a reconstrução do processo de elaboração das idéias dominantes no CFE e de sua divulgação. A história das idéias de um grupo de atores históricos e da sua divulgação pode ser estudada mediante a análise dos meios utilizados para esta. No caso desta tese, tomam-se como objetos de análise a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)* e a *Documenta*. A primeira é editada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e a segunda pela Secretaria Geral do CFE. A *RBEP* recebe e publica artigos da comunidade acadêmica em geral e a *Documenta* publica os documentos produzidos pelo CFE e reproduz matérias a ele relacionadas publicadas na imprensa em geral. A opção escolhida na execução deste trabalho foi a de priorizar o estudo da *RBEP*, e de utilizar a *Documenta* como fonte complementar de informações. Visando justificar e esclarecer esta opção passar-se-á, aqui, a apresentar um breve histórico da elaboração do projeto e do desenvolvimento da pesquisa realizada.

No segundo semestre de 1997, ao decidir pela continuidade dos estudos em nível de doutorado, eu tinha a consciência de que para poder desenvolver uma pesquisa, sem deixar de exercer a atividade de professor de Filosofia da Educação e de Filosofia da Administração, e atividades administrativas na Instituição de Ensino Superior com a qual mantinha vínculo profissional, o tema a ser pesquisado teria que estar relacionado com estas atividades. Com este objetivo cursei a disciplina “Universidade e Sistema de Ciência e Tecnologia” (Departamento de Política Científica e Tecnológica IG/Unicamp), que tinha como proposta a identificação das influências teóricas dos modelos de Universidade contemporâneos. Uma das questões propostas pelos colegas de sala foi a de saber quais eram os pressupostos teóricos do modelo de Universidade implantado com a Reforma Universitária de 1968. Como trabalho final desta disciplina elaborou-se um artigo relacionando as idéias de John Dewey com o

modelo de Universidade americano, usando como referência os conceitos de “intelectual orgânico e tradicional” de Gramsci.¹

No semestre seguinte elaborei um primeiro levantamento bibliográfico sobre a Reforma Universitária. A leitura dos livros “História da educação no Brasil”² de Otaíza Romanelli, “A universidade brasileira”³ de Maria de Lourdes Fávero e “Ensino público e algumas falas sobre universidade”⁴ de Dermeval Saviani, permitiu formular-se a hipótese de que no período da elaboração da Reforma Universitária de 1968 havia dois modelos de Universidade concorrentes.

A partir da identificação dos membros da “Comissão Meira Mattos” e do “Grupo de Trabalho da Reforma Universitária” procurou-se fazer o levantamento bibliográfico das obras dos membros dessas comissões. Neste momento levantou-se a hipótese de que a *RBEP* poderia ser uma fonte de pesquisa, por ser editada por um órgão oficial do Governo e pela qualidade reconhecida do material publicado. Ao examinar os artigos publicados nas edições entre os anos de 1964 e 1969 observou-se que vários artigos assinados por conselheiros do CFE discutiam os rumos da Reforma da Universidade Brasileira.

Paralelamente a esse estudo exploratório cursei a disciplina “Ciência, Tecnologia e Sociedade” (Departamento de Políticas Científica e Tecnológica IG/Unicamp). Das discussões realizadas nesta disciplina teve-se a impressão de que a contribuição do trabalho a ser realizado não poderia resumir-se a apenas historiar as idéias expostas na *RBEP*, mas ir além; propôs-se, nesse momento, que se deveria relacionar o posicionamento dos autores com as discussões sobre os paradigmas de organização industrial. Como trabalho de conclusão da disciplina foi elaborado um ensaio testando essa hipótese. Para a reconstrução das idéias presentes na *RBEP* utilizaram-se como fio condutor as teses defendidas no Relatório da Comissão Meira Mattos e do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária sistematizadas no citado livro de Maria de Lourdes Fávero.

Ao ingressar no curso de Doutorado em Educação da Unimep, a leitura de duas obras foram fundamentais para a definição da pesquisa a ser realizada: a primeira, a dissertação de

¹ Este artigo foi publicado na revista. *Redes: revista de estudios sociales de la ciencia*. (Buenos Aires: Univesidad Nacional de Quilmes, maio, 1999. Nº 13 v. 6. p. 137-149) com o título “Dewey y la universidad norte-americana: una relación gramsciana”.

² ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: 1930-1973** 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1982.267 p.

³ FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade Brasileira: em busca de sua identidade**. Petrópolis/RJ, Vozes, 1977. 102 p. (Coleção Educação e Tempo Presente/13).

⁴ SAVIANI, Derneval. **Ensino público e algumas falas sobre universidade** São Paulo: Cortez, 1984a. 110 p

Maria Auxiliadora Nicolato intitulada “A caminho da lei 5.540/68”⁵, na qual a autora faz a reconstrução das idéias defendidas pelos conselheiros visando mostrar que os princípios presentes na lei 5.540/68⁶ eram os propostos pelo CFE; a segunda, o livro de Raquel Gandini intitulado “Intelectuais, Estado e educação”⁷, no qual a autora apresenta a sua pesquisa sobre a *RBEP* no período entre 1944 e 1952. Neste estudo a autora faz a distinção entre os conceitos de “intelectual funcionário” e “funcionário intelectual”. A leitura dessas obras permitiu levantar as hipóteses de que a elaboração da Reforma Universitária teve forte influência do CFE e de que os conselheiros, ao participarem de um órgão estatal que elabora a legislação para o ensino superior, poderiam ser caracterizados como “funcionários intelectuais”.

No prosseguimento das leituras, a influência dos livros de Octávio Ianni, intitulados “Estado e capitalismo”⁸ e “O colapso do populismo no Brasil”⁹, conduziram à opção de tratar o conceito de “funcionário intelectual” utilizando como referência teórica o pensamento de Gramsci.

A revisão bibliográfica dos estudos sobre o CFE, à luz das duas obras citadas acima, suscitava a dúvida sobre qual chave de interpretação deveria ser utilizada para compreender a ação dos conselheiros como “funcionários intelectuais”. Esta dificuldade foi superada com as leituras propostas na disciplina “Teoria do Estado e Educação” e do livro *Reforma Educacional*¹⁰ de Thomas Popkewitz. Das leituras da disciplina “Teoria do Estado e Educação” concluiu-se que, primeiro, deveria ser diferenciado o **Poder** de Estado do **Poder** do Aparelho de Estado; assim o CFE, compreendido como um Aparelho de Estado, é um órgão no qual também é exercido o Poder. Segundo, que o conceito de *Partido* de Gramsci permitiria a compreensão do exercício do poder pelos conselheiros. Popkewitz, para estudar a visão de mundo que o currículo norte-americano gerava, propõe que o seu estudo seja entendido como uma Epistemologia Social. A pesquisa realizada por Popkewitz é sobre a visão social de mundo gerada por um modelo educacional: o currículo; a pesquisa para este estudo (tese) é sobre a visão de mundo adotada por um grupo que conduz a um modelo

⁵ NICOLATO, Maria Auxiliadora **A caminho da lei 5.540/68**: a participação de diferentes atores na definição da reforma Universitária. Belo Horizonte, 1986. 519 f. Dissertação (mestrado) Faculdade de Educação da UFMG

⁶ A lei 5.540/68 é a base da Reforma Universitária de 1968

⁷ GANDINI, Raquel. **Intelectuais, estado e educação**: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1944-1952). Campinas/SP: Editora da Unicamp, 1995. 249 p. ISBN 85-268-0346-8.

⁸ IANNI, Octavio **Estado e capitalismo**: estrutura social e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. 270 p

⁹ IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 223; (Coleção Retratos do Brasil).

¹⁰ POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional**: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação. Trad. Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997. 294p. ISBN 85-7307-220-2.

educacional: a Reforma Universitária de 1968. Para compatibilizar a proposta de Popkewitz com a deste estudo, em vez de adjetivar a epistemologia com o termo “social” adjetiva-se com o termo “política”. A “Epistemologia Política”, proposta nesta tese, “proporciona o contexto dentro do qual devem ser considerados as regras, os modelos” e as concepções de Estado – “através dos quais o mundo é formado”, isto é, através dos quais são construídas “as distinções e categorizações que organizam as percepções...”, as propostas de políticas públicas e “as formas de responder ao mundo” –, além de direcionarem a formulação de políticas públicas.

Neste ponto do trabalho, as dúvidas consistiam em como realizar um estudo de Epistemologia Política, em como diferenciar o **Poder** de Estado do **Poder** do Aparelho de Estado e em como estudar um paradigma que condiciona a elaboração de uma política pública. A afirmação de Popkewitz, de que no desenvolvimento do seu trabalho tinha-se a opção de adotar como referência teórica Michel Foucault ou Thomas Kuhn, foi o indicativo para a continuidade da pesquisa.¹¹ Ao contrário de Popkewitz, preferiu-se a conciliação dos dois autores em vez de optar-se por um deles. A tese de Foucault, de que as relações de poder não são verticais, mas sim em rede, tornou-se a chave de compreensão da relação entre o Poder de Estado e o Poder do Aparelho de Estado. A discussão do conceito de “paradigma” de Kuhn é a chave de compreensão da legitimação de conhecimentos. Os procedimentos metodológicos para a abordagem da *RBEF* foram complementados com a proposta de Robert Darnton para a elaboração da história do livro, que nesta tese será adaptada para uma história das revistas.

A conciliação de autores tradicionalmente situados em pólos teóricos diferentes é um dos problemas da discussão teórica, para o que esta tese não apresenta uma solução categórica. Vislumbrou-se como solução para este problema os seguintes caminhos: ou abandonar a discussão teórica e dedicar-se exclusivamente à pesquisa do objeto proposto, ou aprofundar o estudo dos comentadores dos autores utilizados, ou buscar nos autores escolhidos as contribuições que facilitariam a interpretação do objeto. A opção, nesta tese, é por este último. Esta escolha, por um lado, facilita a interpretação do objeto, e, por outro, deixa lacunas teóricas. Com a consciência dos limites teóricos, a Epistemologia Política proposta, aqui, é apresentada como hipótese apenas enunciada, apesar de ser discutida e testada na tese.

¹¹ Popekevitz afirma ter escolhido Foucault como referência teórica por considerar que a história da ciência proposta por Kuhn é idealista.

Concluída, mesmo de maneira provisória, a discussão do referencial teórico, a pesquisa direcionou-se à delimitação final do objeto e da sua pesquisa. Durante todo o doutorado persistiu a dúvida se se deveria utilizar a *RBEP*, editada pelo Instituto de Pesquisas Educacionais (INEP), ou a revista *Documenta*, editada pela Secretaria Geral do CFE, ou as duas. Sem fazer a opção definitiva, começou-se o trabalho de pesquisa pela *RBEP*.

O exame das características da *RBEP* e da sua linha editorial conduziu ao levantamento da hipótese de que o INEP era um instituto de pesquisa mais identificado com alguns conselheiros, principalmente com os que tinham alguma vinculação com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” ou com seus signatários. A linha editorial da Revista é notadamente um instrumento de divulgação das idéias deste grupo especialmente após a posse de Anísio Teixeira como diretor do INEP em 1952 e perdura até 1971, quando termina o período de sua influência no INEP¹². Verificou-se que a análise do que é publicado, do que não é publicado, da demora da publicação de matérias e dos destaques da revista permite, além de identificar as idéias em debate, identificar o próprio movimento interno do CFE.

Os autores dos trabalhos consultados sobre o CFE utilizaram como fonte de pesquisa a revista *Documenta*, pois são fartos os documentos nela publicados. A identificação da importância da *RBEP* no estudo de Epistemologia Política, proposto aqui, é o motivo principal da opção em utilizá-la ao invés da revista *Documenta*. A opção nesta tese é a de abordar a *RBEP* ao mesmo tempo como fonte e como objeto complementar de pesquisa, o que implica em que o INEP, órgão que edita a Revista, também seja tratado como objeto deste estudo, recebendo revista *Documenta* o tratamento de fonte auxiliar.

A atuação do Conselho Federal de Educação na construção de políticas de educação superior, a ser analisada em especial no que se refere à Reforma Universitária de 1968, será a do período compreendido entre 1962 e 1968. O ano de 1962 foi escolhido por ser o ano seguinte ao da promulgação da LDB/1961 e por ser o ano em que o CFE foi instalado, e o ano de 1968 por ser o ano da promulgação da Reforma Universitária. Visando compreender a vinculação da *RBEP* e conseqüentemente do INEP com parte do CFE, será feita a reconstrução da história do Instituto, de sua fundação em 1936 até 1971; tratamento similar será dado à *RBEP*, que tem seu primeiro número datado de 1944, aprofundando-se o trabalho de pesquisa dos números editados entre os anos de 1962 e 1971. O ano de 1971 foi escolhido para demarcar o fim do período estudado: primeiro, por ser o ano em que a influência de

¹² Anísio Teixeira foi diretor do INEP até março de 1964, mas a sua influência no Instituto continua até a sua morte.

Anísio Teixeira diminuiu significativamente no INEP e na Revista; segundo, porque a discussão da Reforma Universitária se manteve na Revista depois da sua implantação legal.

A apresentação do referencial teórico da tese está dispersa pelos três primeiros capítulos, embora sua discussão seja priorizada no terceiro. Esta opção de dispersão do referencial teórico coincide com o desenvolvimento do trabalho. As leituras, análises e reflexões sobre o referencial teórico ocorreram concomitantes com a revisão bibliográfica. Ao projetar o esquema da tese e as leituras a serem realizadas percebeu-se que não seria possível começar a tese pelo que é o terceiro capítulo, pois este capítulo pressupõe os dois primeiros. Usando a metáfora de que o referencial teórico está para a tese como a bateria está para uma escola de samba, decidiu-se colocar a “bateria” no meio da tese. Depois de elaborado o esquema geral, as leituras e pesquisas seguiram rigorosamente a ordem pré-estabelecida.

No primeiro capítulo apresenta-se uma pequena história da formação socioeconômica brasileira que precede à Reforma Universitária, e à constituição do Estado Brasileiro. Nesse capítulo tem-se por objetivo apresentar o contexto socioeconômico no qual ocorre a Reforma Universitária e discutir a distinção entre o Poder de Estado e o Poder do Aparelho de Estado e inserir a discussão sobre o conceito de “funcionário intelectual”.

No segundo capítulo é apresentada a revisão bibliográfica acerca da influência do Conselho Federal de Educação na elaboração da legislação referente à Reforma Universitária de 1968. Nesse capítulo, discute-se a mudança de postura do Conselho Federal de Educação, que, em um primeiro momento, usando o *status* de um órgão técnico, propõe-se a legislar mediante a elaboração de jurisprudência e doutrinas, e, em um segundo momento, participa efetivamente da elaboração de uma legislação para o ensino superior.

No terceiro capítulo far-se-á a discussão teórica sobre a atuação do Conselho e dos procedimentos para análise da *RBEP*. Utilizar-se-á a concepção de *partido*, de Gramsci, como chave de análise da ação dos conselheiros e, também, será apresentada a concepção de que o exercício do poder gera um saber, e de que o estudo dos pressupostos que fundamentam as discussões sobre propostas de políticas públicas consiste em um estudo de Epistemologia Política.

No quarto capítulo é apresentada a história da *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. A reconstrução histórica tem como objetivo discutir a utilização da Revista, para a busca do exercício da liderança intelectual e moral da Reforma Universitária, pelos conselheiros com alguma

vinculação com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” ou com seus signatários. Neste capítulo haverá uma primeira discussão da hipótese de que esses conselheiros se dividem em dois subgrupos a partir de 1966.

No quinto capítulo será apresentado o debate referente à Reforma Universitária de 1968 segundo o material publicado na *RBEP*. Na reconstrução do debate serão explicitados os modelos e regras adotados para a construção do conhecimento da realidade, os problemas considerados legítimos e os princípios básicos: os não problematizados e aqueles em relação aos quais se busca o consenso. Na parte final deste capítulo será aprofundada a discussão da hipótese de que os conselheiros que publicavam na *RBEP* dividem-se em dois subgrupos.

Na conclusão serão retomados os argumentos desenvolvidos na tese, e, apresentados temas e questões que, apesar de não serem tratados na tese, dela decorrem.

No Apêndice da Tese será apresentada a revista *Documenta*, procurando mostrar que ela é criada com o objetivo de dar maior visibilidade às ações e às idéias do CFE e não de simplesmente publicar os atos oficiais do Conselho como ocorre em um “Diário Oficial”. Será também discutida a hipótese de que a *Documenta* e a *RBEP* são concorrentes apesar de serem revistas publicadas por órgãos governamentais.