

O NUPES E A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. CONCEPÇÕES, PROPOSTAS E POSICIONAMENTOS PÚBLICOS

Gladys Beatriz **Barreyro** – USP

José Carlos **Rothen** – UFSCar

Agência Financiadora: FAPESP

As políticas públicas da educação superior brasileira a partir da década de 1990 receberam a direta influência do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES). Os estudos de Palharini (1998), Silva Júnior (2007), Grello (2008) e Hey (2008) mostram que o Núcleo teve papel predominante nas políticas para Educação Superior no Governo Fernando Collor de Melo e no Governo Fernando Henrique Cardoso, e que as suas idéias ainda estão presentes nas práticas do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, bem como têm forte influência na determinação da agenda de pesquisa da área.

Nesta comunicação visa-se explicitar e discutir as principais idéias do Núcleo, apontando a centralidade que a avaliação da educação superior tem na sua proposta de política educacional. Para tanto, utilizam-se a produção acadêmica sobre avaliação e os depoimentos de Eunice Durham, de José Goldemberg e de Simon Schwartzman, principais membros do Núcleo.

Para a compreensão da importância do NUPES é necessário fazer algumas ressalvas: primeira, as idéias defendidas pelo Núcleo não foram concebidas depois da sua fundação, pois elas já circulavam entre atores das políticas educacionais brasileiras e, ainda, é relevante lembrar que essas idéias já nortearam a elaboração do relatório da “Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior”¹ que teve como relator Schwartzman. Segunda: não foi a participação no Núcleo que deu prestígio aos seus principais participantes, mas, ao contrário, sua legitimidade acadêmica é que outorgou ao Núcleo a sua relevância. Ana Paula Hey (2008), em seu estudo, mostra que Schwartzman, Durham e Goldemberg, ao fundarem o Núcleo, já eram possuidores, nos termos de Bourdieu, de capital acadêmico e político.

Feitas essas ressalvas, adota-se aqui a hipótese de trabalho de que a criação do NUPES é revestida de importância, tanto por agregar pessoas, como, também, pelas pesquisas e seminários realizados. Em outras palavras, o Núcleo não criou os fundamentos teóricos adotados, mas foi catalisador de pesquisas e de ações no sentido de influir nas políticas públicas para a educação superior.

¹ Essa comissão de “notáveis” foi instituída pelo governo Sarney em 1985 com o objetivo de elaborar uma proposta de reforma universitária.

No primeiro momento do texto far-se-á a apresentação da criação do NUPES e de sua organização; num segundo momento, apresentar-se-á a concepção do Núcleo sobre educação superior, passando-se à explicitação das idéias e às propostas em relação à avaliação da educação superior e, finalmente, serão analisados sua participação e posicionamento em relação às políticas de avaliação da educação superior efetivamente implantadas.

Criação do Nupes

A idéia da criação do NUPES é atribuída pelos entrevistados à professora Durham, à época assessora do então Reitor da USP, José Goldemberg. Nesse momento, convidaram, para fazer parte do Núcleo, a Schwartzman, que havia saído do Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ). Na proposta original, o NUPES seria um grupo de pesquisa que subsidiaria o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas². Contudo a idéia não obteve apoio das outras universidades. (DURHAM, 2009; SCHWARZTMAN, 2009).

Em 1988, por portaria da Reitoria, o NUPES foi criado como o primeiro Núcleo interdisciplinar da Universidade. Seu vínculo institucional não é com uma das Faculdades ou Institutos da USP, mas com a própria reitoria. Segundo a análise de Goldemberg (2009), então reitor, nessa época a Universidade era compartimentalizada e não realizava atividades interdisciplinares. Também considerava que “havia departamentos com muitos professores acomodados em suas posições permanentes”. (GOLDEMBERG: 1992, p. 92).

Goldemberg (2009) afirma que o NUPES não se constitui em um órgão de assessoria da reitoria, mas reconhece que Durham exercia uma atividade dupla: sendo sua assessora e, ao mesmo tempo, participando do Núcleo. Schwartzman (2009) é mais explícito: num primeiro momento, o envolvimento do NUPES foi com assuntos de política institucional da USP e, num momento posterior, com a pesquisa. O vínculo do Núcleo com a reitoria permite relacioná-lo com as mudanças que estavam sendo implantadas na Universidade. Durham (2009) interpreta essas mudanças como fazendo parte da democratização da Universidade, que no seu entender significaria reformá-la. Destacamos, ainda, que, em 1988, por decreto do governo do Estado de São Paulo foi delegada às universidades a incumbência de alocar os

² O Conselho é composto pelos reitores da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Ele foi criado em 1988 “com a missão de unificar políticas salariais e distribuir a cota global do ICMS entre as três irmãs” (SILVA FILHO, 2009, p. 2).

recursos que mensalmente lhes seriam transferidos. Desta forma as universidades paulistas passaram a ter autonomia financeira. (SILVA FILHO, 2009).

A estrutura do Núcleo foi mantida com recursos da reitoria da USP. Ainda, por iniciativa própria, recebia recursos da Fundação Ford. (GOLDEMBERG, 2009). Esse financiamento viabilizou a inserção de Schwartzman, que morava no Rio de Janeiro, e o financiamento de várias pesquisas, inclusive algumas que envolviam vários países da América Latina. (SCWARTZMAN, 2009).

NUPES: referências

Uma das referências do NUPES para a constituição do seu ideário foi a política implantada na USP por Goldemberg no seu período como reitor. Palharini, ao apresentar as suas observações sobre a produção do NUPES relata que “o discurso dirige-se ao sistema federal e toma como modelo as Universidades Paulistas. Principalmente a questão da autonomia”. (1998, p. 106)

No seu estudo, Hey (2008) apresenta dois momentos-chave que influenciaram o ideário do Núcleo, o primeiro é “a organização da ‘Conferência sobre Evolução Social no Brasil desde 1945’”, realizada na *Columbia University*, em dezembro de 1984, patrocinada por esta mesma universidade, pela *Ford Foundation* e pela *Inter-American Foundation*.” (p. 28). O segundo momento-chave foi o trabalho da “Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior”, acima citada. Hey afirma ainda que o artigo de José Artur Giannotti intitulado “A universidade e a crise”, publicado em 1984 pela Revista *Novos Estudos CEBRAP*, apresenta diversos elementos que serão adotados pela “nova elite de poder nos anos 1990, centrada no governo Fernando Henrique Cardoso e, mais especialmente, no grupo ligado à educação superior”. (p. 34)

Silva Júnior (2007) identifica, nas referências dos Documentos de Trabalho do NUPES, a forte influência de Joseph Bem-David e Talcott Parsons. Ele elucida: “tal campo tem influências indiretas de Weber, traduzidas para o funcionalismo que predominou nos Estados Unidos nas décadas de 1950 e 1960”. (p. 476).

Palharini (1998) observa que, nos textos do NUPES, quase são ausentes referências a autores brasileiros. Nessa linha de raciocínio, Silva Júnior (2007) afirma que a problemática abordada pelo Núcleo está focada na realidade brasileira, mas a abordagem é “contextualizada nas mudanças estruturais do capitalismo mundial” (p. 477). Hey (2008) reproduz a fala de

Schwartzman na qual este afirma que considerava a produção brasileira fraca e que a solução seria recorrer à produção internacional.

A produção teórica do NUPES ocorreu por meio de três séries, a saber: “Documentos de Trabalho”, “Análises Preliminares” e “Cadernos Azuis”. No levantamento realizado por Palharini (1998) da produção do Núcleo entre os anos de 1989 e 1995, observa-se que três autores são responsáveis por mais de 50% das publicações, são eles: Simon Schwartzman (27,3%), Eunice Durham (12,1%) e Maria Helena Magalhães Castro (13,6%).

Concepção de ensino superior

As idéias defendidas nos textos dos fundadores do NUPES (DURHAM, 1993, 1996; GOLDEMBERG, 1992 e SCHWARTZMAN 1988, 1992) não são apresentadas como propostas para a constituição de um novo modelo de ensino superior, mas sim como uma descrição de uma realidade já presente. A inevitabilidade do desenvolvimento histórico da universidade apontaria para a questão de como ela deveria adaptar-se e, principalmente, inserir-se nesse novo contexto.

Entendem que o desenvolvimento histórico das universidades passou por três estágios: a) elitista, atendendo a formação para as profissões clássicas; b) voltada à pesquisa e à formação de pesquisadores; e c) pressionada para atender demandas que tradicionalmente não atendia. Destacam-se nos textos dos autores: a massificação do ensino, as novas exigências do mercado de trabalho e a aproximação da universidade com setor produtivo. As demandas externas a teriam forçado a diversificar-se.

No Brasil, na visão dos autores, a diversificação dos modelos universitários encontrava o entrave estabelecido pela Reforma Universitária de 1968, que instituiu o modelo de universidade de pesquisa para todas as instituições. Para Schwartzman (1992) existiriam três tipos de instituição: a de formação profissional de elite; a de pesquisa e a de ensino de massa.

Como teria aumentado o custo para a manutenção da universidade no mundo inteiro, haveria uma tendência de diversificação das fontes de financiamento. Esses autores criticam a universidade brasileira por estar estagnada: para superar a atual crise seria necessário rever as formas tradicionais de financiamento. Nesse ponto, aparecem duas outras categorias entrelaçadas que estruturam o pensamento do NUPES: competição e qualidade.

Tomando como referência o sistema educacional dos Estados Unidos, apontam que o princípio da competição institucional dinamiza a universidade. Em outras palavras, a melhoria da qualidade das instituições seria favorecida pela competitividade e pela participação na vida institucional. Para Schwartzman, o fato de as instituições concorrerem entre si como num mercado e de existirem condições de participação na vida institucional favoreceria a melhoria da qualidade. Em suas palavras, seria importante a

existência de um “mercado” educacional no qual os estudantes podem escolher com liberdade suas escolas, os professores podem optar por se transferir de uma Universidade para outra, e instituições de apoio à pesquisa podem escolher que projetos e que instituições financiar (SCHWARTZMAN, 1988, p. 24).

Segundo o contexto no qual estivesse inserida, a universidade teria que optar entre adotar a competição como princípio básico para atender as novas demandas ou estar sujeita ao controle centralizado e burocrático do estado ou, ainda, tornar-se refém da visão corporativa. A idéia da quase inevitabilidade da sujeição a um sistema de competição, regulado externamente, implica na questão da autonomia universitária. A universidade estaria pressionada por demandas da sociedade, exigindo a mudança de suas funções tradicionais. Nesse contexto, o exercício de autonomia da universidade consistiria na sua própria definição de como atender às demandas, pois não haveria escolha entre entrar num sistema de competição ou não; a escolha seria acerca de como ela participaria nessa competição (SCHWARTZMAN, 1992; DURHAM, 1992).

Concepções de avaliação da educação superior

Os principais autores do NUPES compreendem que, no novo contexto internacional, haveria uma mudança no controle estatal das universidades. Schwartzman (1992, p.14) ressalta o surgimento do “Estado Avaliador” como “uma forma de descentralização que procura livrar as universidades dos controles formais e burocráticos...”. Neste contexto de descentralização é que a avaliação, até então considerada marginal no Brasil, tornar-se-ia um instrumento de controle.

Durham (1990) elenca diversas formas de avaliação que os sistemas de educação superior têm adotado no mundo desenvolvido. Desde o modelo descentralizado do ensino superior nos Estados Unidos ao extremamente centralizado da França e da Inglaterra, em finais da década de 1980. Na visão do Núcleo, a melhor opção para os processos de avaliação

seriam os descentralizados, pois esses facilitariam a competição e a diversificação institucional, bem como poderiam melhorar o ensino e se articular com o setor produtivo.

Schwartzman entende que, apesar de a avaliação apresentar-se como uma necessidade da administração (das instituições, dos professores e dos estudantes), não haveria acordos quanto à utilização dos resultados, especialmente porque “seria utópico esperar que exista uma metodologia de avaliação totalmente objetiva e que pudesse ser aplicada sem maiores dificuldades às nossas instituições de ensino, produzindo resultados indiscutíveis e livres de dúvidas e ambigüidades”. (SCHWARTZMAN, 1988, p. 21).

Genericamente, os membros do NUPES partem do diagnóstico de que “as instituições públicas de ensino são particularmente ineficientes e perdulárias em termos da utilização dos recursos disponíveis” (DURHAM, 1992, p. 204) e defendem que a avaliação seria o principal parâmetro para a distribuição de recursos. Representativo dessa posição é o texto “*O impacto da Avaliação na Universidade*”, no qual Goldemberg (1992) relata e justifica a avaliação dos docentes aplicada na Universidade de São Paulo, no final da década de 1980, conhecida pela denominação midiática de “lista dos improdutivos”.³ Essa avaliação constou da coleta de informações quantitativas sobre a produção dos docentes, classificadas segundo categorias. Segundo ele, em que pesem as limitações desse critério, pretendia-se fazer um estudo diacrônico que pudesse mostrar a evolução das atividades, o que teria sido atropelado pela divulgação precoce dos dados, pela imprensa.

Para Goldemberg, a avaliação teria a finalidade de gerenciamento da instituição, de dar uma visão de conjunto da instituição, não apenas para quem exerce o poder central mas também para diretores de unidades e chefes de departamentos. Serviria, também, para a autoridade “alocar os recursos de forma responsável” (1992, p. 102). Para tal, a publicização das informações seria fundamental, se complementada pelo uso dessas como critério para a tomada de decisão. Para ele, o resultado da avaliação tornou-se também um instrumento para a comunidade acadêmica legitimar as suas reivindicações.

A avaliação seria o princípio democrático que garantiria que a alocação de recursos teria como referencial o desempenho acadêmico institucional, ou seja, o mérito, superando práticas de simples alocação de recursos como um favor pessoal ou distribuí-los por tradição. (DURHAM, 1992).

³ O Jornal *Folha de S. Paulo* publicou no início de 1988 uma lista de docentes “sem publicações”, dos anos 1985 e 1986, decorrente do vazamento de uma avaliação em curso na Usp. (GOLDEMBERG, 2009).

A competição pelos recursos exigiria a publicidade da informação para que todos pudessem utilizá-la: os órgãos públicos, os poderes legislativos e executivos, as próprias instituições e a sociedade. (DURHAM, 1992)

Na visão do grupo, a avaliação burocrática e estatal seria contrária à autonomia universitária, mas, por outro lado, em um sistema de competição a avaliação seria um instrumento central de afirmação da autonomia.

A avaliação envolveria as instituições públicas e particulares e os resultados deveriam permitir realizar comparações entre elas. Para tal, a avaliação seria realizada por um organismo que, em nível nacional, julgaria a relevância da informação, e deveria ser conduzida pelo MEC com critérios para o conjunto do sistema e de acordo com os objetivos da política: ampliação do acesso e melhoria da qualidade. (DURHAM & GOLDEMBERG, 1993).

Para Schwartzman (1988, p. 43) seria um “sistema nacional de avaliação [...] coordenado por alguma comissão, ou conselho de forte base acadêmica e profissional...”. Haveria também comissões especializadas por área de conhecimento que deveriam ser indicadas pelas autoridades, após consulta à comunidade. Essas comissões deveriam ter autonomia do Ministério, que teria o papel de formar as comissões, proporcionar apoio técnico, garantindo tanto a comparabilidade de resultados por áreas quanto a evolução institucional. A avaliação, para ele, deveria ser voluntária para as instituições e financiada com recursos do Ministério.

Schwartzman (1992) concorda em que a pluralidade de funções e papéis das instituições não permitiria que se tivessem objetivos e padrões uniformes de avaliação. Uma universidade de ensino deveria ser avaliada pelo seu ensino, uma universidade de pesquisa deveria ser avaliada pela sua produção intelectual, e uma universidade de massa, pelas suas características próprias. Ainda deveriam ser considerados outros objetivos institucionais como a formação humanística ou técnica, orientação ao âmbito internacional ou regional, predomínio da pesquisa ou do ensino de graduação, etc. A heterogeneidade das instituições e a diversificação do sistema deveriam ser consideradas na avaliação. (DURHAM & GOLDEMBERG, 1993).

Essas questões apontam para a “qualidade” que, para Schwartzman, é um conceito multidimensional cujas dimensões o processo avaliativo deve identificar de forma empírica e

política. Os sentidos que se dêem à “qualidade” podem levar a diferentes papéis a serem desempenhados pelas instituições.

Quanto à metodologia e instrumentos de avaliação, Durham (1996) considera que as avaliações focadas na instituição são muito complexas e se tornam inexecutáveis. Defende um sistema com múltiplos instrumentos que, na perspectiva do governo federal, deve contemplar: “um sistema abrangente de informações estatísticas sobre o sistema em seu conjunto [...], processos de avaliação da qualidade [...] das instituições em termos de ensino, pesquisa e extensão”. (DURHAM, 1996, p. 37).

Na concepção do grupo, a avaliação institucional é um instrumento de auto-avaliação conjugada com avaliação externa. Nesses procedimentos deveriam ser incluídos indicadores gerais referentes ao corpo docente e à infra-estrutura, respeitando-se a heterogeneidade das instituições. Porém, “a avaliação institucional portanto não deve ser efetuada tomando-se, como referência exclusiva, padrões e critérios uniformes, aplicáveis indiferenciadamente a toda e qualquer instituição [...] deve estar referida ao projeto da própria instituição [...]” (DURHAM, 1996, p. 38).

A revisão por pares seria necessária e teria como foco principal o mérito, de forma equivalente à avaliação da pós-graduação realizada pela CAPES, que contaria com consultores *ad hoc* provenientes da própria comunidade acadêmica. Embora Schwartzman (1992, p. 25) alerte para limitações que reduzem a sua objetividade, como o fato de estarem “sujeitos à captura por oligarquias ou corporações de interesse e trabalham muitas vezes com grandes margens de erros”, considera-o um método apropriado.

No que um leitor desprevenido poderia considerar um parágrafo de fundamentação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), implantado em 1992, programa este que tem visão contrária à do Núcleo, destaca-se a importância da avaliação institucional.

Na medida em que a comunidade universitária tiver uma avaliação clara de si mesma, do que vale, do que necessita e do que pode ou não fazer, terá melhores condições de conduzir ou pelo menos administrar as mudanças e pressões externas que inevitavelmente crescerão, ao invés de sofrer simplesmente conseqüências. (SCHWARTZMAN, 1992, p. 25).

A defesa da descentralização das decisões e a da realização de uma auto-avaliação, no pensamento do Núcleo não é estendida aos departamentos ou unidades universitárias; em outras palavras, a descentralização em relação às políticas governamentais seria acompanhada de uma centralização nos órgãos dirigentes das instituições. Goldemberg (1992) relata que

tentou realizar um processo de auto-avaliação e avaliação externa das unidades da USP e que encontrou grande resistência interna. Durham (1990, p. 55) ao analisar as tendências internacionais observa que há uma tendência internacional de “fortalecer os órgãos centrais [das universidades] de modo a integrar as ações e incentivar as iniciativas de mudanças que partem dos departamentos”. Resume-se essa posição no diagnóstico de Durham (1992):

Da resistência inicial a qualquer forma de avaliação passamos, nos três últimos anos, para uma fase de aceitação genérica do princípio, mas de oposição a qualquer processo concretamente proposto que não seja a auto-avaliação feita pelos interessados. (p. 197).

O NUPES e as políticas de avaliação

A influência do NUPES nas políticas educacionais brasileiras se dá pelo fato de que os seus principais membros participaram efetivamente da sua elaboração. Goldemberg, Durham e Schwartzman ocuparam cargos nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Com efeito, Goldemberg, após ser reitor da Universidade de São Paulo, entre 1986 e 1990, na administração federal, no governo Collor, foi inicialmente Secretário de Ciência e Tecnologia (1990-1991 e, depois, Ministro da Educação (1991 e 1992).

Durham, que foi coordenadora do Conselho Diretor do NUPES desde 1989 até sua transformação em NUPP’S, em 2005⁴. Indicada por Goldemberg, foi Diretora Geral da Capes (GOLDEMBERG, 2009) entre 1990 e 1991; depois, Presidente em 1992 e Presidente Interina em 1995. Entre 1991 e 1992 foi Secretária de Educação Superior, tendo deixado este cargo com a saída de Goldemberg do MEC. No governo Itamar Franco (1993 e 1995), não ocupou cargos no governo federal. Participou da elaboração do Plano de Governo do então candidato à Presidência Fernando Henrique Cardoso (FHC). (CASTRO, 2009). No governo FHC, assumiu a Secretária de Políticas Educacionais (1995 e 1997). Segundo Durham (2009), ela deixou a secretária por entender que não estava sendo aplicada a reforma do ensino superior. Em entrevista a Hey (2008, p. 77), afirmou ter colaborado com Darcy Ribeiro na elaboração do projeto do governo da LDB/1996. De 1997 a 2001 foi membro do Conselho Nacional de Educação (DURHAM, 2008), do qual pediu desligamento alegando discordar da política do Ministério da Educação em diminuir os poderes do Conselho. (JC-email, 2001). Durante esse período foi assessora especial do MEC.

⁴ Segundo informação do site do Núcleo, ele “foi ampliado e transformado dando origem a outro Núcleo”, o Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs)

Schwartzman foi Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre 1994 e 1998, e membro de comissões governamentais.

Nas entrevistas concedidas e nas suas publicações, Durham e Schwartzman apresentaram posicionamentos quanto às experiências concretas de avaliação da educação superior que se desenvolveram nas décadas de 1990 e 2000. A seguir analisaremos as suas opiniões a respeito do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), do Exame Nacional de Cursos (ENC, conhecido como “Provão”) e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Quando da implantação do PAIUB⁵, em 1993, nenhum deles estava no governo. Durham (1996, p. 39), porém, em texto produzido como Assessora Especial do MEC, faz menção elogiosa ao Programa quando se refere à auto-avaliação como um momento que “envolve a revitalização do PAIUB, o programa de apoio às iniciativas das universidades nessa direção, o qual deve ser estendido às demais instituições de educação superior”.

Embora em outros textos proponha a utilização de instrumentos como a auto-avaliação, seguida de avaliação externa (DURHAM, 1992, p. 206), características típicas do procedimento adotado pelo PAIUB e presentes nos fundamentos do atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Durham considera a auto-avaliação como uma tarefa própria das instituições, mas que não deveria ser financiada ou incentivada pelo Ministério ou por outros órgãos governamentais. (DURHAM, 2009). De fato, durante seu mandato como Secretária de Política Educacional do MEC, o PAIUB foi ignorado.

Mas, além de auto-avaliação e avaliação externa, o PAIUB também propunha a utilização de indicadores de desempenho que seriam aplicados a todas as instituições, aproximando-se nesse ponto das idéias postuladas por Durham e Schwartzman quanto à necessidade de *indicadores objetivos* e de *comparabilidade* dos resultados das instituições.

⁵ O Programa de Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) foi produto do trabalho da Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileira composta por membros de entidades representativas do setor (Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, e outras). O PAIUB concebia a avaliação como institucional, orientada pelos princípios de Globalidade, Comparabilidade, Identidade, Legitimidade, Continuidade, Adesão voluntária, Não punição e Não premiação. O Ministério da Educação (MEC) era quem financiava os projetos das instituições selecionadas, inspirados no “Documento Básico de Avaliação das Universidades Brasileiras”. (MEC, 1994).

No que diz respeito ao Exame Nacional de Cursos (Provão)⁶, implantado em 1995, Durham (2009) e Schwartzman (2009) afirmam não terem participado da concepção, elaboração e implantação do Provão, e que conheceram a proposta em uma reunião de apresentação organizada no MEC pelo então Ministro Paulo Renato Souza. Essa reunião ocorreu em 6 de março de 1995 e teve a participação de Fernando Henrique Cardoso, Ruth Cardoso, José Arthur Gianotti e Vilmar Faria, entre outros. (SOUZA, 2005). Vários dos presentes eram contrários à proposta; entre eles Durham, mas também Gianotti e a própria Maria Helena Guimarães Castro que, depois, iria viabilizá-lo durante sua presidência do Inep. (TEIXEIRA, 2003).

Na análise retrospectiva de Durham (2009) e de Schwartzman (2009) das virtudes e os defeitos do Provão, ambos entendem que em alguns aspectos o Exame aproxima-se e em outros se afasta do que concebiam como avaliação da educação e da sua função. A grande virtude que apontam do Exame é o fato de ele ser um balizador nas avaliações realizadas pelo Ministério. Durham (2009) entende o Exame como uma operação “limpa lixo”, isto é, se um curso obteve uma classificação E ou D em três avaliações sucessivas, pode se inferir que é ruim e precisa de uma visita “in loco” por especialistas. Neste sentido Schwartzman (2008, p. 3) destaca :

O Provão foi uma coisa interessante [...]. Criou uma dinâmica nova, de saber se o curso está bom ou ruim. [...] Ele teve a vantagem de colocar a questão da qualidade da educação superior na pauta de discussão.

Durham (2003) refuta a crítica ao Provão de que ele não avalia os processos de aprendizagem e que apenas é uma avaliação de resultados, afirmando que esse tipo de avaliação é a característica de todo o ensino superior brasileiro desde o vestibular. Apesar de ela considerar o Exame como insuficiente para “basear todo o processo de avaliação” (DURHAM, 2003) ressalta que ele atuava conjuntamente com a avaliação externa de cursos, por pares.

Por outro lado, apresentam algumas limitações do exame. Reconhecem que o Provão deveria ter tido divulgadas as notas e não apenas os resultados em categorias A, B, C, D e E. (DURHAM, 2003). Ainda teria faltado ao Provão estabelecer um nível mínimo de desempenho, pois ele apresentava resultados relativos ao grupo de cursos avaliados e fazia um

⁶ O ENC foi uma política de avaliação aplicada entre 1996 e 2003, que tinha como um dos seus procedimentos centrais a divulgação dos resultados pela imprensa. Na visão do Ministério, as Instituições com péssimos resultados seriam fechadas ou pelo estado ou pela “mão invisível do mercado”. Complementarmente foi criada a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos.

ordenamento. (SCHWARTZMAN 2009). Esta crítica à forma como os resultados eram apresentados é coerente com a visão do Núcleo de que os resultados da avaliação deveriam ser referencia para a mudança institucional. Além do mais, por não medir o “valor adicionado” que os cursos acrescentariam aos estudantes, o Exame apenas reforçaria os cursos que já possuíam bons alunos, mormente das universidades públicas. Outro problema seria que o Provão manteve a homogeneidade dos cursos, sem promover a diferenciação curricular; nas palavras de Schwartzman (2009), “ele foi um passo atrás na questão da diferenciação. Ele impôs um modelo único para todo o mundo”. Schwartzman elogia a elaboração de ranking baseado nos resultados do Provão, por permitir a comparação entre instituições.

No que diz respeito ao SINAES⁷, Durham participou ativamente do debate público quando da divulgação da proposta.

Ela atribuiu o surgimento do SINAES e a substituição do Provão à “oposição feroz que é feita pelo sindicato dos docentes das universidades públicas, dominado pelas universidades federais e aliado histórico do PT” (DURHAM, 2003) o que, segundo ela, visava “evitar a comparação entre cursos de diversas instituições” (DURHAM, 2003), devido à isonomia defendida pelo movimento sindical.

Ela alertou da dificuldade que haveria na avaliação externa de todos os cursos, proposta pelo SINAES, pela dificuldade operacional devido ao grande número de cursos de graduação no país. (DURHAM, 2003). Segundo Schwartzman (2009), “o SINAES [...] foi feito para não funcionar [...] é muito complicado, tentando criar um grande sistema que avalia tudo, por isso que não se fez quase nada”.

A auto-avaliação que o SINAES propõe é considerada por Schwartzman (2008) como útil para as instituições interessadas, mas sem possibilidade de permitir comparações. Porém, lembre-se aqui, que ele defendia a auto-avaliação com avaliação externa em 1988, como o SINAES também propõe (SCHWARTZMAN, 1988). No momento atual, ele considera que “a auto-avaliação não é suficiente, porque ela não produz resultados comparáveis e são geralmente defensivas”. (SHWARTZMAN, 2008, p. 1).

Em relação ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)⁸, Durham e Schwartzman, nas suas análises, fazem críticas predominantemente técnicas. Durham (2008)

⁷ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi proposto pela Comissão Especial de Avaliação (integrada predominantemente por acadêmicos, muitos deles de IES públicas), criada em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Aprovada por lei nacional em 2004, o SINAES consta de três componentes: avaliação institucional (com auto-avaliação e avaliação externa), avaliação de cursos e avaliação dos estudantes (pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE). Os resultados das três avaliações seriam referenciais para o processo regulatório de instituições e cursos. (INEP, 2007)

aponta a sua discordância ao fato de que o ENADE seja aplicado apenas a uma amostra de estudantes, o que tiraria sua validade comparando-o com o Provão, o qual era aplicado a todos os alunos. (DURHAM, 2008).

Por sua vez, Schwartzman (2008) aponta que a parte de conhecimentos gerais do ENADE não tem qualidade técnica e é uma “medida impressionista de cultura geral” (p.10); a prova de conhecimentos específicos não foi validada e os conhecimentos e competências listados são maiores dos que poderiam ser avaliados por uma prova desse tamanho (p.13), que não permite medir o valor adicionado aos alunos pelos cursos (p.9), derivando em “resultados tendenciosos, aumentando as pontuações dos cursos” que recebem melhores alunos (p.13). Questiona os pesos das provas dos ingressantes e das provas dos concluintes, do componente geral e do específico do ENADE. (SCHWARTZMAN, 2009). Ainda assinala limitações que o ENADE compartilharia com o Provão: a imposição de um padrão único de ensino ao usar uma única prova por área e o fato de não medir o valor adicionado. (SCHWARTZMAN, 2008, p. 8 e 14)

Schwartzman (2009) é também extremamente crítico à composição do Conceito Preliminar de Cursos (CPC)⁹, criado pelo Ministério da Educação em 2008, que juntamente com o Índice Geral de Cursos (IGC)¹⁰ tem efeitos regulatórios do sistema. Ele afirma: “não pode simplesmente criar uma construção estatística, jogar na imprensa e dizer que essa é a avaliação do governo, oficial. Ao analisar tecnicamente os componentes do CPC, conclui que:

é uma construção estatística baseada em uma série de aproximações e pressupostos não explicitados, que podem fazer sentido como exercício de análise e, até mesmo, para ajudar nas decisões internas por parte do Ministério da Educação, mas nunca poderiam ser difundidos publicamente como avaliações da qualidade dos cursos, ainda que com o título de “preliminar”. (SCHWARTZMAN, 2008, p. 18).

Em síntese, as críticas de Durham e de Schwartzman às políticas de avaliação da educação superior promovidas pelo Ministério da Educação, nos últimos 20 anos, dirigem-se, por um lado, a aspectos técnicos dos procedimentos, por outro, à não implementação plena dos princípios que estruturariam a educação superior, defendidos pelo Núcleo.

⁸ O ENADE é uma prova aplicada a uma amostra de alunos ingressantes e uma amostra dos concluintes. Os cursos de graduação são agrupados de forma a, a cada três anos, participarem da avaliação. A prova consta de um componente geral, comum aos estudantes de todos os cursos, e de um componente específico, segundo o curso. (INEP, 2007)

⁹ O CPC é um índice que relaciona os resultados do ENADE e de insumos que, segundo o Ministério, teriam influência na qualidade do curso: equipamentos disponíveis para as aulas, organização dos planos de ensino, qualificação docente e dedicação ao curso. Com o CPC o Ministério pretende representar a qualidade dos cursos de graduação. (FERNANDES 2009).

¹⁰ O IGC é um índice composto pelos resultados dos CPCs e da avaliação da pós-graduação da CAPES (FERNANDES 2009), divulgado pelo Ministério na forma de um ranking de instituições.

Considerações finais

Os membros do NUPES nas décadas de 1980 e 1990 situam-se entre os principais protagonistas na consolidação de uma concepção de avaliação da educação superior baseada em indicadores objetivos, participação, avaliação por pares e, principalmente, vinculação de recursos ao desempenho institucional. Essa concepção está contextualizada na visão do Núcleo em relação à Educação Superior: diferentes modelos de instituições de ensino superior, com diversidade de funções e identidades, competitivas, abertas às demandas da sociedade e com financiamento vinculado ao desempenho institucional.

Ao serem desenvolvidas as políticas de ampliação e avaliação, durante o governo FHC, os membros do NUPES que assumiram cargos nesse governo não são partícipes diretos da sua elaboração nem da sua operacionalização, isto sendo responsabilidade de outras pessoas ligadas ao então Ministro da Educação Paulo Renato Souza. Na reflexão sobre essas políticas, eles as defendem, principalmente por defenderem, na avaliação, o princípio da comparação entre instituições. Contudo, não se mostram satisfeitos com as políticas desenvolvidas nesse momento, como a reforma universitária incompleta (Durham) e a diversificação de formatos institucionais que não seria tanta quanto a necessária (Schwartzman). Ao analisarem as atuais políticas de avaliação, não são complacentes com os problemas técnicos como o foram em relação ao Provão. Interpreta-se aqui que, apesar das diferenças entre o Provão e o ENADE não serem tão significativas, o primeiro fazia parte de um projeto de reforma universitária defendida pelo Núcleo e o segundo não

Ao analisar os seus textos escritos e publicados sobre avaliação, apresentam-se algumas coincidências com as idéias do PAIUB e com os princípios do SINAES. Os membros do NUPES defendem os indicadores objetivos e o PAIUB propunha indicadores de desempenho para a organização dos projetos de avaliação das instituições. Os membros do NUPES defendem uma avaliação institucional externa diferenciada segundo os objetivos de cada instituição, o que também é defendido pelo SINAES. A publicização dos resultados postulada pelos textos dos membros do NUPES, faz parte dos documentos do PAIUB e da proposta do SINAES. Evidencia-se, aqui, que os embates estão embasados no modelo de educação superior, ou seja, de política educacional que o grupo defende, e não no uso em si dos instrumentos. Isto se mostra claramente no caso das críticas direcionadas ao Provão, em

que, devido a ele ter estado claramente vinculado à idéia de competição institucional, as críticas são mais complacentes que as dirigidas ao atual sistema de avaliação.

Por fim destaca-se que para o NUPES a avaliação é um instrumento institucional que permitiria às instituições decidirem como atender às demandas externas. Nesta concepção, a autonomia universitária reduzir-se-ia à decisão de como a educação superior se submeterá às demandas externas, ou seja, autônoma para decidir como será a sua heteronomia.

Referência Bibliográfica

CASTRO, M H G. *Entrevista*, 2009.

DURHAM, E. A institucionalização da avaliação. In DURHAM, E.; SCHWARTZMAN, S. (orgs.) *Avaliação do ensino superior*. São Paulo, Edusp, 1992. p. 197-207.

DURHAM, E. Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu. *Educação brasileira*. 12 (24), p. 37-64, 1º. Sem 1990.

DURHAM, E.; GOLDEMBERG, J. *Uma política para o ensino superior*. São Paulo: NUPES, Documento de trabalho 2/93. 1993. 55. p.

DURHAM, E. *Entrevista*, 2009.

DURHAM, E. *O modelo único é uma ilusão*. O Estado de S.Paulo, 14 set. de 2008. Caderno Aliás J3.

DURHAM, E. *Retrocesso. O Provão deve ser extinto? Não*. Folha de S.Paulo, 6 set. 2003, A3.

DURHAM, E. Subsídios para discussão da avaliação do ensino superior. *INFOCAPES – Boletim informativo da Capes*. V 4, n 4, Brasília, Capes, 1996. p. 35-40.

FERNANDES, R. et. alii. *Avaliação de cursos na educação superior: a função e a mecânica do Conceito Preliminar de Curso*. Serie Documental, textos para a discussão. n. 32. Brasília, Inep, 2009.

GOLDEMBERG, J. *Entrevista*, 2009.

GOLDEMBERG, J. O impacto da avaliação na Universidade. In DURHAM, E. & SCHWARTZMAN, S. *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: EDUSP, 1992. p. 90-104.

GRELLO, F B. *NUPES: Protagonista da Política para Educação Superior Brasileira*. 158 p. Dissertação de Mestrado UFSCar. 2008

HEY, A P. *Esboço de uma sociologia do campo acadêmico: a educação superior no Brasil*. S. Carlos: UFSCar, 2008.

INEP. *Sinaes. Da concepção à regulamentação*. 4ª. ed. ampl. Brasília, 2007.

JC E-Mail, Jornal da Ciência. Eunice Durham deixa o Conselho Nacional de Educação acusando o MEC de favorecer ensino privado. 24 jul 2001 n. 1837

MEC. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*, Brasília, SeSu, 1994

PALHARINI, F A. Caderno NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. IN: MOROSINI, M.; SGUISSARDI, V. *A educação superior em periódicos nacionais*. Espírito Santo: FCAA/CNPq, 1998.

SCHWARTZMAN, S. Funções e metodologias de avaliação do ensino superior. CRUB. *Avaliação da universidade propostas e perspectivas*. Estudos e debates 14. Brasília, CRUB, 1988.

SCHWARTZMAN, S. O “conceito preliminar” e as boas práticas de avaliação do ensino superior. *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, n. 38, Dezembro, 2008. p. 9-32.

SCHWARTZMAN, S. O contexto institucional e político da avaliação. IN DURHAM, E.; SCHWARTZMAN, S. (orgs.) *Avaliação do ensino superior*. São Paulo, Edusp, 1992. p. 13-26.

SCHWARZTMAN, S. *Entrevista*. 2009.

SILVA FILHO, R L L. e. *Autonomia das Universidades Públicas*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP.

SILVA JÚNIOR, J R. Os limites políticos da democracia na educação superior brasileira delineados por intelectuais da academia. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2007, v 12, n 3, p. 461-482. ISSN 1414-4077

SOUZA, P R. *A revolução gerenciada*. Educação no Brasil 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TEIXEIRA, M (org.) Paulo Renato Souza IN *Universidade e governo: professores da Unicamp no período FHC*. São Paulo: Esculta, 2003. p.135-165.