

LA ACREDITACIÓN/EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA

Gladys Beatriz Barreyro

Universidade de São Paulo (USP), Brasil

gladysb@usp.br

Recibido: 13/09/2019

Aceptado: 24/11/2019

Resumen: El texto muestra el camino recorrido por Brasil hasta establecer su sistema nacional de acreditación/evaluación de la Educación Superior. Se inicia con una breve descripción de la singular historia del sistema y de sus características actuales, se destaca la importancia cuantitativa del sector privado, y se explican las diferencias entre la evaluación del posgrado y del grado. Son analizadas las propuestas, iniciadas en la década de 1980, de evaluación de la Educación Superior en el grado, que se plasmaron en las primeras experiencias de evaluación: el PAIUB y el Provão, con características de evaluación formativa y sumativa respectivamente, que influenciaron en la configuración del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes) en vigencia. Se explican las características y organización del Sinaes (evaluación institucional, evaluación de carreras y evaluación de los estudiantes; autoevaluación, evaluación externa, visitas de pares y examen ENADE) y sus transformaciones con inclusión de indicadores (Índice General de Carreras de la Institución y Concepto Preliminar de Carreras). También es analizada la cuestión de los agentes de la evaluación; se explicita su carácter estatal, la participación activa de académicos (peer review) en todos los procesos y el papel de las entidades profesionales. Se concluye resaltando la relación de la acreditación/evaluación con la regulación en el grado, y con la distribución de recursos en el posgrado.

Palabras clave: Educación Superior. Acreditación. Brasil

ACREDITAÇÃO/AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Resumo: O texto mostra o percurso do Brasil na institucionalização do seu sistema nacional de acreditação/avaliação da educação superior. Inicia com uma breve descrição da peculiar história do sistema e de suas características atuais, destacando a importância quantitativa do setor privado, explicando as diferenças entre a avaliação da pós-graduação e da graduação. São analisadas as propostas, iniciadas na década de 1980, de avaliação da educação superior na graduação: o PAIUB e o Provão, com características de avaliação formativa e somativa, respectivamente e que influenciaram na configuração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em vigor. São explicadas as características e a organização do Sinaes (avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação dos estudantes; autoavaliação, avaliação externa, visitas *in loco* e

o exame ENADE), suas transformações com inclusão de indicadores (Índice Geral de Cursos da Instituição e Conceito Preliminar de Cursos). Também é analisada a questão dos agentes da avaliação, explicitando seu caráter estatal, a participação ativa de acadêmicos em todos os processos e o papel das associações profissionais. Conclui-se ressaltando a relação da acreditação/avaliação com a regulação, na graduação, e com a distribuição de recursos, na pós-graduação.

Palavras-chave: Educação Superior. Acreditação. Brasil

BRAZILIAN HIGHER EDUCATION ACCREDITATION

Abstract: The paper presents the path taken by Brazil to establish its national system of accreditation / evaluation of higher education. It begins with a brief description of the Brazilian higher education history and its current situation, highlighting the quantitative importance of the private sector and explaining the differences between graduate and undergraduate accreditation. The projects of graduate accreditation began in the 1980's and influenced the first experiences of formative and summative evaluation: PAIUB and Provão. Those had importance in the creation of the National System of Evaluation of Higher Education (Sinaes). Also, the Sinaes is analyzed with its institutional accreditation, program accreditation and student assessment, its methodology: self-evaluation, external evaluation, peer review and ENADE) and its transformations with the inclusion of indicators like the General Institution Index and the Program Preliminary Concept). Accreditation Agents are also analyzed like peer review and professional organizations. It is concluded by highlighting the relationship of undergraduate accreditation /evaluation with regulation and graduate accreditation with resources.

Key words: Higher Education. Accreditation. Brazil

El sistema de Educación Superior brasileño: hitos históricos y configuración actual

Antes de comenzar a abordar la acreditación en el Brasil, es necesario explicar la conformación de la Educación Superior brasileña, con base en algunas informaciones históricas y algunos datos estadísticos.

A diferencia de la América española, no solamente la colonia portuguesa no trajo a la Universidad entre las instituciones políticas y sociales que vinieron de la península ibérica, sino que también impidió su creación durante el periodo colonial. Tampoco se fundaron universidades en el país durante el imperio (1822-1888), lo cual no significa que no existió Educación Superior en Brasil ya que, entre los siglos XVI y XVIII, hubo carreras de filosofía, teología y hasta de matemática en los colegios jesuitas y de otras órdenes religiosas, lo que para Luiz Antônio Cunha (1980) muestra la existencia de Educación Superior en Brasil a pesar de la falta de universidades.¹ En el siglo XIX, cuando el rey portugués João VI huyó de la invasión napoleónica a la península ibérica para establecer su corte en Río de Janeiro, fueron creadas carreras profesionales, según el modelo napoleónico: de Derecho, Cirugía, Ingeniería, Química, etc., para cubrir las necesidades del reino, en Escuelas o

¹Cunha señala que mientras en España había ocho universidades en el siglo XVI, en Portugal solo una.

Facultades, pero solo en el siglo XX sería creada la primera Universidad (actual Universidad Federal de Río de Janeiro), en 1920², con la unión de tres facultades ya existentes.

En la década de 1930 hubo mayor institucionalización y sanción de normas, lo que derivó en la creación de otras universidades, como la de São Paulo en 1934, con algunas características del modelo humboldtiano de enseñanza e investigación.

En los años siguientes, fueron creadas casi 200 facultades, aproximadamente una veintena de universidades nacionales y una docena de universidades privadas confesionales.

Es importante destacar que, a diferencia de otros países latinoamericanos, la oferta educativa de las instituciones privadas siempre fue significativa (45% del total, en 1935, según Sampaio (2000) y 39%, en 1964, según Cunha (1980).

El gobierno militar iniciado en 1964 después de un golpe, implantó, en 1968, una reforma universitaria que proponía a la Universidad de enseñanza e investigación como modelo de organización. También se unificaron las formas de ingreso, se estableció un ciclo básico, materias por créditos, se extinguieron las cátedras y se organizó departamentalmente a las instituciones. Se creó la carrera docente basada en títulos y méritos y se implantó la dedicación exclusiva de los docentes, lo que favoreció su profesionalización y contribuyó con la creación del posgrado (Cunha, 1980).

Pero, [...] dada la no obligatoriedad de que las instituciones de educación superior se constituyeran como universidades y la falta de control y supervisión, además de condiciones objetivas de cualificación docente para la investigación [...], sólo las universidades, con sistema de posgrado consolidados, adoptarían y, sólo en el nivel del posgrado, el modelo propuesto por la Reforma (Sguissardi, 2006, p. 362³).

Durante el gobierno militar, en parte por un ciclo económico favorable, hubo una gran expansión de la oferta educativa principalmente del sector privado que, como consecuencia, a partir de 1970 superó la que hacían las instituciones públicas (Carvalho, 2011). Después de un impasse durante la década de 1980, se reforzó el crecimiento del sector privado, en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), con el establecimiento de normas que permitieron y favorecieron la creación de instituciones con fines de lucro, pues hasta ese momento las instituciones privadas eran sin fines lucrativos y recibían subsidios públicos. Esto produjo un crecimiento exponencial que ocasionó que, desde 2002, más del 70% de la oferta educativa se encuentre en instituciones privadas.

En el siglo XXI, a partir de los dos gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006/2007-2010) y de Dilma Roussef (2011-2014/2015-2016)⁴ hubo preocupación por continuar con las políticas de expansión y comenzó una fase de inclusión de otros sectores que no ingresaban a la Educación Superior. La expansión del sector público fue una de las características de estos gobiernos con la creación de nuevas universidades nacionales (federales) y de nuevos *campi* en las ya existentes.

² A rigor, hubo tres universidades previamente creadas, entre 1909 y 1912: la Universidad de Manaus, la Universidad de São Paulo y la Universidad de Paraná que duraron poco tiempo, por diversos motivos (Cunha, 1980).

³ Esta y todas las versiones del portugués son de la autora.

⁴ El segundo gobierno de Dilma Roussef fue interrumpido por un proceso de *impeachment* que la destituyó del cargo, lo que constituyó un golpe blando.

Entre 2002 y 2014, las universidades nacionales crecieron 40%, los campi 117%, las carreras 138%, la oferta educativa presencial 89% y a distancia 599% (Ferreira et. al. 2016). También fue creado un nuevo tipo de institución: los Institutos federales de educación, ciencia y tecnología, por transformación y ampliación de funciones de otras ya existentes. Estas nuevas instituciones públicas fueron instaladas principalmente en municipios del interior del país. También continuó creciendo el sector privado, que inició un proceso de oligopolización con la compra y fusión de pequeñas instituciones, por parte de grupos empresariales que, desde 2007 abrieron su capital y captan recursos en la Bolsa de Valores de São Paulo. Estas poseen 16% de la oferta educativa del país, con previsión de llegar a concentrar 2/3 de todas las vacantes del país (Sguissardi, 2016).

Las políticas de inclusión creadas y que continúan son: a) el Programa Universidad para Todos que, desde 2004 ofrece becas para estudiar en instituciones privadas con y sin finalidad lucrativa a ciudadanos que poseen los criterios socioeconómicos exigidos; este programa es criticado porque exime de pago de impuestos a las instituciones con fines lucrativos, a cambio de una oferta educativa, tema que favoreció la inclusión (Barreyro & Costa, 2015); b) el Fondo de Financiación Estudiantil, cuya reformulación permitió mayor acceso de candidatos que reunieran las condiciones establecidas en el programa y c) la ley de “cuotas”, aprobada en 2012, que reserva vacantes en las instituciones nacionales para estudiantes de escuela pública según criterios socioeconómicos, de raza y de etnia.

A pesar de todas las políticas, la tasa líquida de escolarización, que era del 10,6% del grupo de edad de 18 a 24 años, en 2004, pasó al 21,8%, en 2015, lo que evidencia un importante crecimiento, pero insuficiente, dado el persistente elitismo de la Educación Superior brasileña.

La Educación Superior en números

En la actualidad, el sistema de Educación Superior está formado por instituciones estatales y privadas. Las estatales son públicas y gratuitas y dependen de la nación (federales), de los estados (estatales) o de los municipios (municipales.) Las privadas son con o sin finalidad de lucro. Las privadas sin finalidad de lucro pueden ser comunitarias, filantrópicas o confesionales.

Pueden estar organizadas en: Universidades, Centros Universitarios, Facultades, Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFs) y Centros Federales de Educación Tecnológica, lo que les otorga más o menos grado de autonomía.

La tabla siguiente muestra en números estas variables del sistema:

Tabla N° 1. Instituciones de Educación Superior brasileña según organización académica y categoría administrativa. Brasil, 2018.

	Universidades		Centros Universitarios		Facultades		IF's y CEFETS		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Públicas	107	4	13	0,5	139	5	40	1,6	299	12
Privadas	92	4	217	8,5	1929	76	-	-	2238	88
Total	199	8	230	9	2068	82	40	1,6	2537	100

Fuente: Inep (2018).

Además del gran número de instituciones (2537) de las cuales solo 199 son universidades, puede observarse el predominio de las instituciones privadas (88%), especialmente del tipo facultad (76%).

También la oferta educativa muestra el predominio privado:

Tabla N° 2. Oferta educativa en la Educación Superior brasileña según categoría administrativa. Brasil, 2018.

Oferta educativa	N°	%
Públicas	2.077.481	25
Privadas	6.373.274	75
Total	8.450.755	100

Fuente: Inep (2018).

Los títulos otorgados en la graduación son los de Bachiller (equivalente al de licenciado en muchos países latinoamericanos), Licenciado (equivalente al de profesor en algunos países de Latinoamérica) y Tecnólogo. Esos títulos, sumados a los requisitos de algunos consejos profesionales, permiten el ejercicio de la profesión.

En el posgrado, inspirado en el modelo estadounidense, hay más de 3.900 programas, de los cuales el 82% es público y el 18% privado, al igual que las vacantes (251.681) que mantienen casi la misma proporción (Sguissardi & Barreyro, 2016) y se concentran mayoritariamente en las instituciones públicas donde se realiza la mayor parte de la investigación del país. Los cursos son de *stricto sensu* y de *lato sensu*. Los títulos otorgados son los de Maestro (Magíster) y Doctor, en el *stricto sensu* y certificado de especialista, en el *lato sensu* que no otorga título

¿Acreditación o evaluación?

En primer lugar, es importante destacar que la palabra acreditación (*acreditação*) no existe en el diccionario de portugués brasileño (si en el de Portugal)⁵ y que su uso es reciente en la Educación Superior brasileña, debido a la internacionalización, es decir, la participación de Brasil en los procesos de acreditación del MERCOSUR los que llevaron a su traducción y adopción para referirse a esos procesos, en el siglo XXI (Hizume, 2013). Entonces, en Brasil, se habla de **evaluación** de la Educación Superior, aunque, sin duda, la influencia de la *accreditation* estadounidense fue importante, especialmente para la evaluación del posgrado. Puede encontrarse también el uso de acreditación en el área de salud, especialmente en el caso de hospitales que participan de acreditaciones hechas por entidades extranjeras, pero no es un uso relacionado con la educación.

Evaluación de la Educación Superior⁶

En Brasil, la evaluación de la Educación Superior tiene un carácter exclusivamente estatal. Pero, se registra la repercusión social, incrementada en el siglo XXI, principalmente mediante la divulgación por los medios de comunicación de los resultados de *rankings* internacionales y nacionales. Por la organización intrínseca de la Educación Superior brasileña, es diferente en el grado y el posgrado, como a continuación se explicará.

La evaluación en el posgrado

Aunque iniciado en la década de 1930, el posgrado brasileño tuvo un gran desarrollo desde mediados de la década de 1960, influenciado por el modelo estadounidense, y a partir de la intervención estatal, con sanción de normativas y dotación de recursos públicos, pues durante el gobierno militar se consideró necesario formar personas con conocimientos especializados que pudieran impulsar el desarrollo económico, tecnológico y científico del país. También interesaba formar investigadores y profesores para actuar en la Educación Superior.

Desde la década de 1970, la Comisión de Perfeccionamiento de Personal Superior (Capes), una autarquía que pertenece al Ministerio de Educación, es quien evalúa los programas de posgrado del país (Leite, 2002). En 1972 fueron instaurados procesos de evaluación realizados por Comités de Evaluación de las diversas áreas de conocimiento, integrados por docentes de posgrado, designados después de consultas a los propios programas (Martins, 2002). Los programas de maestría y doctorado eran evaluados por separado y a partir de criterios establecidos por los miembros de los comités. Las evaluaciones eran anuales, aunque posteriormente fueron bienales y sus resultados expresados en conceptos A, B, C, D y E, de mayor a menor rendimiento (Leite, 2002). En esos años también fueron creadas becas y apoyos para estudios en el exterior. Desde 1980, hubo visitas de pares evaluadores a los programas y posteriormente fueron ganando divulgación los resultados de las evaluaciones e informatizándose algunos procesos (Leite, 2002). A fines de los 80, se pretendía alcanzar mayor integración de la investigación desarrollada en la Universidad con el posgrado y que este se integrase con el sector productivo (Martins, 2002).

⁵ Existe sí el verbo acreditar, que significa dar crédito, tener como verdadero, creer.

⁶ Esta sección y las posteriores recuperan partes del Capítulo 4 de Barreyro (2017).

Desde 1996, hubo un cambio en los objetivos del posgrado brasileño en que se pasó de la prioridad en la formación de los profesores para la Educación Superior a la de formación de investigadores (Horta & Moraes, 2005), lo que transformó su evaluación en un modelo que une las funciones de regulación/acreditación con la financiación del posgrado, por ser mediante el mismo proceso que la Capes actúa (Sguissardi, 2006), quien otorga becas y recursos a los programas mejor evaluados.

Una de las modificaciones del sistema de evaluación fue en 1998, cuando se incluyeron otros criterios de calidad, dado que la mayor parte de los programas alcanzaba los resultados A y B. Entonces, los cursos maestría y doctorado (dentro de un mismo programa de posgrado) comenzaron a ser evaluados en conjunto, incluido el criterio de nivel de excelencia internacional. Los resultados pasaron a ser divulgados en números de 1 a 7; el 6 y 7 son los de excelencia internacional, que significa que el programa tiene inserción internacional (Leite, 2002).

Desde entonces, la evaluación tiene como finalidad

la de ser, prioritariamente, *locus* de producción de conocimiento y de formación de investigadores. Del mismo modo, el énfasis evaluador sobre los productos -básicamente, la producción bibliográfica calificada- indica la expectativa de amplia divulgación de los resultados de la investigación instalada (Horta & Moraes, 2005, p. 95).

Según Horta (2011), esto trajo como consecuencia que se profundicen las desigualdades entre programa y entre regiones, ya que los programas con mejores resultados son los de ciencias exactas y de la tierra y ciencias biológicas, lo que se explica por haber mayor cantidad de revistas académicas mejor calificadas, en esas dos áreas.

El modelo Capes de evaluación es apoyado principalmente por parte de las ciencias “duras”, aunque recibe críticas, especialmente de las áreas de ciencias humanas. Una evaluación del modelo, realizada por *experts* extranjeros apunta como aspectos positivos: la cobertura, transparencia e impacto del proceso, único en el mundo, la experiencia de los evaluadores y la posibilidad de comparación entre programas, entre otras. Cuestionaron, sin embargo, el peso dado a los datos de entrada (recursos humanos) y de salida (principalmente la producción científica), el peso dado a las publicaciones y su calificación, lo que muestra que la calidad está relacionada con ese indicador principalmente, la estandarización del modelo que ignora las diferencias entre áreas del saber, la falta de datos sobre los procesos formativos, la falta de autoevaluación y de informaciones sobre los recursos obtenidos por los investigadores, entre otros (Sguissardi, 2006).

Desde 2017 han comenzado discusiones para recuperar la importancia de la formación de recursos en la evaluación del posgrado, pero la asunción del gobierno de Jair Bolsonaro en 2019 con políticas de ajuste en las dos agencias de fomento a la investigación: Comisión de Perfeccionamiento del Personal Superior (CAPES) y Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), y propuestas de fusión, comprometen su efectivización.

A pesar de las críticas internas, el modelo de evaluación del posgrado es referencia en Latinoamérica.

La evaluación en el grado

La evaluación de la Educación Superior en el nivel del grado comenzó a discutirse en el país en la década del 80. Sin duda, hubo influencia del posgrado, pero también se observa el eco de la discusión y acciones que se estaban realizando en Europa en la época, en torno de lo que se llamó Estado Evaluador (Neave, 1988).

Cuando el país recuperó la democracia⁷, en 1985, el Ministerio de Educación creó una comisión para reformular a la Educación Superior, que produjo un extenso documento: el Informe de la Comisión Nacional de Reformulación de la Educación Superior, en el que se analizaba la situación de crisis de esta y se elaboraban temáticas y propuestas sobre las cuales debían realizarse discusiones para elaborar una nueva política. En 1986, para operacionalizar algunas de las cuestiones apuntadas, hubo una propuesta elaborada por otro grupo: el Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Educación Superior (GERES), para implantar una reforma que finalmente no avanzó ante la oposición de las universidades.

No obstante, varias de las cuestiones señaladas por esas propuestas entrarían en la agenda de la Educación Superior y serían puestas en práctica en la década siguiente (Cunha, 1997), como el cuestionamiento del modelo imperante en Brasil hasta el momento: la Universidad de enseñanza e investigación⁸, aunque se propuso también la existencia de otros tipos de instituciones.

En esos documentos se incluye la necesidad de evaluar a la Educación Superior. El papel de la evaluación en las universidades sería el de dar cuenta -por ser instituciones que poseen autonomía- de la financiación pública que reciben, en una visión de *accountability*. Se criticaba el hecho de que la evaluación fuese burocrática y basada en el control de actividades medio (partidas, presupuestos, número de docentes y de alumnos, etc.). Se postulaba entonces, una evaluación de desempeño (Geres, CNRES), basada en un sistema de indicadores (CNRES). El Geres proponía que las instituciones públicas fueran evaluadas en un primer momento, luego se incluyeron a las privadas por medio de la evaluación institucional y de carrera, mediante visitas de pares evaluadores. A partir de los resultados de las evaluaciones de desempeño sería realizada la distribución de recursos, según los documentos de las dos Comisiones, con lo que tenemos un registro de la intencionalidad de relacionar la evaluación con la financiación.

En ese momento, también circulaban ideas acerca de la necesidad de que las instituciones públicas tuviesen autonomía financiera, lo que era entendido por estas como una forma de que el estado nacional se desresponsabilizara de su financiación.

En 1989, hubo también un seminario en la Universidad de São Paulo, la más prestigiosa del país, denominado *La evaluación de la educación superior: contexto, experiencias, desarrollos y perspectivas* en el que se discutía la necesidad de evaluar la Educación Superior. Una de sus organizadoras, Eunice

⁷ En Brasil hubo un gobierno militar que comenzó después de un golpe de estado, en 1964 y duró hasta 1985 cuando, por una elección indirecta fue electo el presidente Tancredo Neves, quien no asumió el poder por enfermedad y luego fallecimiento. Su vicepresidente, José Sarney, ocupó el cargo.

⁸ Existían otros establecimientos en la Educación Superior brasileña (Escuelas, Facultades, Institutos), pero la Reforma Universitaria de 1968 postulaba a la Universidad de investigación como el modelo al cual todas debían tender a ser. La Universidad de investigación necesita de mayores niveles de financiación que una institución de enseñanza.

Durhan, en 1990, había publicado un artículo en que divulgaba las discusiones que ocurrían en ese momento en Europa y que mostraban la inclusión de la evaluación “que consiste en el control del desempeño y que combina incentivos, presiones y una nueva percepción de las actividades académicas” (Durham, 1990, p. 56), y hacía explícita referencia al Estado Evaluador. En el texto también explica que los procesos de autoevaluación y de evaluación externa no serían suficientes y que es fundamental la comparación con unidades equivalentes, “lo que promueve, directa o indirectamente, un sistema de competición” (Durham, 1990, 57) en que un órgano externo nacional verifica las informaciones.

A pesar de que no hubo una política de evaluación de la Educación Superior generada durante la década de 1980, en Brasil, las ideas del Estado Evaluador y la visión de la evaluación como control, con indicadores de desempeño y coordinada por un órgano central que establecería comparaciones, difundidas en ese momento, contribuyeron para la entrada de la temática en la agenda de las políticas educativas para ese nivel de enseñanza. Como varios de sus difusores integrarían los sucesivos gobiernos en la década siguiente, se considera importante su mención como antecedentes de las futuras políticas de evaluación.

Pero, a pesar de las tendencias presentes en la década de 1980, en la de 1990 fue creada la primera evaluación estatal de la Educación Superior brasileña: el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (Paiub), con una orientación diferente. El Paiub surgió de una colaboración entre la Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Educación Superior (Andifes) y el Ministerio de Educación, cuando un profesor de una universidad nacional ocupó el cargo de ministro, el profesor Murilio Hingel⁹, quien en 1993 instituyó una Comisión para elaborar una propuesta de evaluación que no tuviera carácter punitivo ni estuviese vinculada a la financiación. El Paiub proponía la autoevaluación de la institución con participación de la comunidad académica, pues consideraba al autoconocimiento una estrategia importante para prestar cuentas y al involucramiento de los actores, una cuestión indispensable para que se pudiesen implementar estrategias de mejora de la calidad. Estaba organizado según los siguientes principios: adhesión voluntaria, comparabilidad, globalidad, respeto a la identidad institucional, continuidad, ni castigos ni premios y legitimidad (Brasil, 1993). Técnicamente, proponía el uso de la evaluación institucional interna y externa, con metodologías cuanti y cualitativas y la construcción de datos confiables, estos no tan abundantes como en la actualidad (Brasil, 1993; Barreyro & Rothen, 2008).

Era una propuesta de evaluación formativa:

Esto significa que ella no puede tener como función principal y (mucho menos) exclusiva el control, ni tampoco restringirse a la fiscalización de normas legales y al ajuste a las demandas del mercado. No quiere decir que la regulación no sea legítima y necesaria como instrumento del Estado, sin embargo, no puede sustituir a la evaluación educativa, cuyo propósito es la mejora, no el simple control (Dias Sobrinho, 2003, p. 45).

⁹ Eso ocurrió después de que el presidente Collor de Melo, cuyo gobierno fue de orientación neoliberal, fuera destituido por un proceso de impeachment. Entonces el vicepresidente Itamar Franco asumió el poder.

Para la implementación del Programa fue hecho un llamado a concurso para financiar los proyectos que las instituciones debían presentar y que serían evaluados, por su parte las instituciones debían costear montos de contrapartida. Dirigido a las universidades (nacionales, estatales, municipales y comunitarias,) las privadas podían participar, pero no recibirían financiación pública. Fueron aprobados 56 proyectos en 1994.

Pero, en 1995, asumió el gobierno Fernando Enrique Cardoso (1995-1998/1999-2002) e implantó algunas políticas que estaban de acuerdo con las ideas neoliberales hegemónicas en ese momento, como la Reforma del Estado que intentaba disminuir el gasto público por medio, especialmente, de la privatización de empresas públicas y el recorte de gastos de política social. En la educación brasileña eso significó priorizar el gasto en enseñanza primaria para conseguir su universalización y disminuir el gasto en Educación Superior. Aun así, la expansión de la Educación Superior era una prioridad política, para lo que se contó, igual que en el gobierno militar, con el sector privado, al cual se favoreció con normativas que flexibilizaban la creación de nuevas carreras e instituciones.¹⁰ Algunas de las normativas implantaron la evaluación periódica de instituciones y carreras, tanto para autorizar su funcionamiento como para renovar o suspender el mismo. Para ello, se contaría con un instrumento obligatorio: la aplicación de un examen a los alumnos de los últimos años de las carreras de grado para evaluar los conocimientos adquiridos.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, N° 9394/96, sancionada en ese momento, establecía como atribución del Estado la realización de evaluaciones sistémicas y la obligación de participación de todas las instituciones. Es a partir de entonces que comienza en Brasil la evaluación de la Educación Superior en el grado con finalidad de regulación, a través de su instrumento principal, un examen nacional aplicado a sus alumnos. Esto puede no sorprender tanto ahora, 20 años después, con la generalización de evaluaciones sistémicas, especialmente en la educación primaria y secundaria y en tiempos de exámenes globales como el PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes) de la OCDE, pero que los resultados de exámenes a los estudiantes regulen las instituciones y carreras de la Educación Superior es algo ocurrido, hasta el día de hoy, solo en Brasil.

Esa prueba, denominada Examen Nacional de Cursos (ENC), que fue conocida por el apelativo *Provão*¹¹ era aplicada anualmente, en forma censal para los alumnos del último año de algunas carreras, para evaluar los conocimientos adquiridos durante los estudios.

Los resultados eran divulgados no individualmente sino por carrera e institución, ya que el promedio de las notas de los estudiantes de cada carrera¹² era considerado como el resultado de esta. Para facilitar su divulgación, los resultados eran organizados en conceptos: A, B, C, D y E¹³, los que

¹⁰ Hasta entonces no existía legalmente un sector privado con fines de lucro.

¹¹ En traducción libre: Prueba Grande, Pruebaza, pruebón.

¹² La nota individual en el examen era enviada a cada estudiante y en su diploma constaba que había realizado la prueba, pero sin divulgar su nota.

¹³ El concepto A agrupaba al 12% de las carreras con mejor desempeño, el concepto B al 18% de las carreras siguientes, el concepto C al 40% de los siguientes, el concepto D, al 18% de las carreras siguientes y D, las últimas carreras. A partir de 2001, esos conceptos dejaron de ser fijos y dependían del promedio de cada área y del desvío patrón (Rothen, 2003).

eran utilizado por los medios de comunicación para construir *rankings* (Rothen, 2003) y por las instituciones como *marketing*.

Si bien, formalmente, había otra evaluación de las carreras (Evaluación de las Condiciones de Oferta), lo más importante eran los resultados obtenidos por los estudiantes en el Provão.

Los resultados negativos podrían generar el cierre de carreras, lo que derivaba en competición entre las instituciones en un momento de crecimiento de las vacantes del sector privado¹⁴.

Pero el Provão fue muy criticado por los estudiantes y los académicos. Los primeros organizaron boicots y no se presentaban a los exámenes. Las críticas de los académicos (algunas de ellas aplicables en general a las pruebas en larga escala como el Provão) pueden resumirse en: a) el equívoco al evaluar la calidad de una carrera o una institución mediante un examen a sus alumnos; b) la uniformización de carreras porque lo evaluado en las pruebas, se convertía en curriculum de facto de estas; c) la incomparabilidad de los resultados en una serie histórica, por la forma en que los resultados eran divulgados y d) la imposibilidad de discriminar el 'valor agregado' por las instituciones y carreras, ante alumnos con capital cultural diferente, dada la heterogeneidad del sistema.

Mientras tanto, el Paiub dejó de recibir financiación y continuó por un tiempo sus procesos, dependiendo de cada institución, pero se fue debilitando porque todas las instituciones y carreras debían participar en el "Provão", que era obligatorio para los estudiantes.

Esta política de evaluación fue coherente y funcional a la expansión del sistema por medio de la privatización mercantil y generó una matriz: la evaluación para la regulación, que continúa vigente en el país.

Entre los años 2003 y 2016 ocurrieron los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff quienes, como se ha afirmado, continuaron con las políticas de expansión del sistema privado, y al mismo tiempo iniciaron una etapa de expansión del sector público a partir del establecimiento de políticas de inclusión. Este cambio estuvo relacionado con el resurgimiento de un modelo económico del neodesarrollismo

en este contexto la visión idealizada de la universidad pautada por el desarrollo institucional autónomo va siendo substituida por la visión de la universidad estatal, cuyo crecimiento depende de su articulación con el proyecto de gobierno y con su capacidad de, volviéndose necesaria, vincularse y atender las demandas de la producción y de la sociedad (Ferreira & Oliveira, 2016, p. 19).

¹⁴ Tanto la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) como la legislación que la reglamentaba, favorecieron esa política de privatización y permitieron la creación de instituciones y carreras. Esa legislación diversificó las instituciones, incluidas nuevas como los Centros Universitarios y las liberó, como también a las Facultades, de la necesidad de desarrollar actividades de enseñanza, investigación y extensión y de ofrecer carreras de todas las áreas del saber, que continuó en vigor para las Universidades. También la legislación eliminó los contenidos mínimos de las carreras y permitió el ingreso a las carreras por medios menos rigurosos.

La evaluación de la Educación Superior también tuvo cambios, pero no pudo huir de las matrices de las dos experiencias anteriores: el Paiub y el Provão. En el 2003, fue creada una Comisión Especial de Evaluación para reformular la política de evaluación de la Educación Superior, pues era una propuesta que constaba en el Plan de Gobierno para la educación del nuevo gobierno. Esa comisión fue formada por personas de diversos sectores de la academia y también por funcionarios del ministerio. Predominaban los profesores de universidades públicas, especialmente nacionales, dado que en ese momento ocupaban varios cargos ministeriales; muchos de los integrantes de la comisión habían participado del Paiub. La comisión elaboró una propuesta que presentó al Ministro de Educación, denominada Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), basada en la evaluación institucional, formativa, que constaría de autoevaluación y evaluación externa. Manteníase, no obstante, la incipiente evaluación de carreras y la prueba a los alumnos, aunque trienal, por áreas y por muestreo, lo que disminuyó en mucho el papel central que tenía hasta entonces (Barreyro & Rothen, 2014).

Después de muchas discusiones, postergaciones e intentos de cambios sustanciales en la propuesta, fue aprobada en 2004 por una ley del Congreso de la Nación, el Sinaes, compuesto por tres ejes: la evaluación institucional, la evaluación de carreras y el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (Enade).

Según la ley, la evaluación institucional compuesta por autoevaluación y evaluación externa, es usada para la regulación al autorizar el funcionamiento de las instituciones en el sistema y su renovación, en un periodo de 3 a 5 años según el tipo de institución. La autoevaluación, con carácter de evaluación formativa, es realizada por una Comisión Propia de Evaluación (CPA) que debe ser creada en cada institución y tiene actuación independiente. La evaluación externa es hecha mediante una visita de pares evaluadores.

Para la ley del Sinaes, la evaluación de carreras consta de visitas de pares evaluadores que verifican informaciones de infraestructura, titulación docente y currículo. También tiene función de regulación al ser necesaria para la autorización de funcionamiento de las nuevas carreras y su renovación cada cinco años.

Según la reglamentación, el examen Enade es aplicado por muestra a los alumnos del primero y del último año de las carreras. Estas son evaluadas cada tres años rotativamente. Tiene también un cuestionario que los estudiantes deben responder en los que se colectan datos socioeconómicos de los alumnos y sus familias y de la infraestructura y procesos de enseñanza y aprendizaje en la institución.

Las distintas evaluaciones generaban notas que iban de 1 a 5, que a partir de la nota 3 y hasta la 5 se consideraban satisfactorias.

El Sinaes también creó una Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaes) compuesta por miembros con notorio saber en la temática, funcionarios del Ministerio de Educación, estudiantes y técnicos administrativos, con funciones normativa y de asesoramiento. No es una agencia o una comisión ejecutora de evaluaciones como en otros países latinoamericanos, pues son diversos órganos del Ministerio de Educación los que realizan las evaluaciones.

La implantación de la nueva propuesta fue muy demorada y se perjudicó por cuestiones burocráticas que debieron ser resueltas. Una de ellas fue el pago a los evaluadores externos. Otra fue

el gran número de carreras e instituciones de Educación Superior que debían ser visitadas, pues el sistema es nacional y alcanza a casi todas las instituciones de Educación Superior, con excepción de las que son estatales o municipales (Barreyro & Rothen, 2014).

Debido a esto, en 2008 hubo importantes cambios en el sistema: la introducción de indicadores. Fue presentado como un cambio operacional, pero es de una importancia tal que altera los fundamentos del Sinaes, ya que se pierde aún más el peso de la evaluación formativa, se refuerza el aspecto sumativo y se evidencia cada vez más la función regulatoria de la evaluación (Barreyro & Rothen, 2014).

Así, fue creado el Concepto Preliminar de Curso, un indicador compuesto por los resultados del Enade e informaciones sobre régimen de trabajo de los docentes y otras, extraídas del cuestionario del estudiante, acerca de la planificación de las clases y la infraestructura de la institución. Estas últimas fueron perdiendo peso, pues el Concepto fue modificado, probablemente debido a las críticas sobre el hecho de que fuesen consideradas las opiniones de los estudiantes para la regulación del sistema (Barreyro & Rothen, 2014). Las carreras que obtienen nota 5 no reciben visitas de pares evaluadores y los que obtienen 3 o 4 pueden solicitar visitas de pares, pero no son obligados a ellas. Esto redujo sustancialmente la cantidad de visitas *in loco* que los órganos del Ministerio de Educación deben realizar, pero se continuó perdiendo la función formativa.

También fue creado el Índice General de Carreras de la Institución (IGC) compuesto por los Conceptos de las Carreras de la Institución y los resultados de las evaluaciones de los Programas de Posgrado de la Institución (si los hubiere), que también fue criticado por comparar resultados que no son comparables (los de las pruebas entre diferentes carreras). (Barreyro & Rothen, 2014).

Los dos, Concepto e Índice, valorizan los resultados de la prueba (55 % de peso en la composición) lo que hace que el Enade se vuelva un “Provão II” (Rothen & Barreyro, 2011) porque se recupera explícitamente la lógica que permite evaluar y regular la Educación Superior a partir de los resultados de las pruebas de los estudiantes.

A partir de 2009, el Enade dejó de ser muestral y se pasó a ser censal, como lo era el Provão. Las semejanzas no paran por allí, ya que desde el 2010, los estudiantes del primer año de las carreras que participan del Enade no deben hacer la prueba, lo que hace que ella solo deba ser aplicada a los del último año, como era en el Provão. Todas las transformaciones del Sinaes, surgidas desde 2008 con la creación de los Índices y las transformaciones de la prueba Enade, que son sustanciales y no meros procedimientos, fueron hechas por normativas de menor jerarquía que la ley que lo había establecido (Barreyro & Rothen, 2014).

En síntesis, hoy la evaluación de la Educación Superior brasileña mantiene un componente de evaluación formativa en la evaluación institucional, pues todavía requiere la autoevaluación realizada por las Comisiones Propias de Evaluación. Pero, la evaluación de carreras resignó las visitas de pares evaluadores *in loco* (que según la ley del Sinaes era obligatoria para todas las carreras) y solo es mantenida para los que tienen notas 1 y 2.

En lo que se refiere al Enade, fue transformado una y otra vez y actualmente posee todas las características del Provão y su función es la de aquel: sus resultados son utilizados para regular a las instituciones de Educación Superior del país (Barreyro & Rothen, 2014).

Después de tantos cambios, la evaluación de la Educación Superior está funcionando en Brasil, pero la necesidad de regular el sistema, principalmente en el sector privado, hizo que prevaleciera la función sumativa de la evaluación, con el uso de indicadores que siguen la tendencia internacional y permiten que continúe la elaboración de *rankings* a partir de los resultados del sistema (Barreyro & Rothen, 2014).

En 2017, el gobierno de Michel Temer aprobó una normativa (Decreto N° 9057/2017) que flexibilizó la apertura de instituciones y la creación de cursos a distancia. En 2019, el ministro de educación del gobierno de Jair Bolsonaro defendió la autoregulación de la Educación Superior, cuestión conflictiva dados los resultados de las evaluaciones en el sector privado, pero aún no derivó en medidas concretas.

Agentes de las evaluaciones

Los procesos de evaluación (institucional, de carreras y de estudiantes) en la actualidad son realizados por órganos del Estado brasileño, más específicamente, del Ministerio de Educación. No existen en Brasil agencias de acreditación privadas o públicas. Los órganos del Ministerio que concentran esos procesos son, en la actualidad: el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas “Anísio Teixeira” (INEP) y la Conaes. El Inep es una autarquía del Ministerio de Educación (MEC), que concentra actualmente las evaluaciones y las estadísticas educativas. Se ocupa de la ejecución de las evaluaciones, organiza las visitas de pares evaluadores y la aplicación de las pruebas del ENADE (cuya elaboración es tercerizada¹⁵). La Conaes ya nombrada tiene funciones de coordinación y supervisión del SINAES.

Mas, ella

no es independiente del gobierno, forma parte de él (está vinculada al Ministro de Educación, no es una agencia de garantía de calidad ni una agencia reguladora, no ejecuta las evaluaciones ni ejerce la regulación; es una comisión que asesora sobre cuestiones teóricas de evaluación: especialmente crea directrices (para elaborar los instrumentos a ser utilizados y para seleccionar los pares evaluadores que realizaran las evaluaciones externas) (Rothen & Barreyro, 2009, p. 740).

Entre sus tareas están las de definir directrices para la elaboración de los instrumentos de evaluación externa de las instituciones y carreras, en los que también interviene el Inep; y a veces los dos órganos elaboran directrices contradictorias. Tiene funciones de metaevaluación del sistema.

Las Secretarías del Ministerio de Educación (Secretaría de Educación Superior, Secretaría de Regulación de la Educación Superior; Secretaría de Educación Tecnológica y Secretaría de Educación a Distancia) también tienen participación en los procesos, pero en la tramitación de la regulación de las instituciones y carreras, en la que también interviene el Consejo Nacional de Educación, especialmente en lo que se refiere a las instituciones (Rothen & Barreyro, 2009).

¹⁵ Cabe señalar que en Brasil hay bastante experiencia en la elaboración de pruebas por fundaciones, ya que existen los exámenes de ingreso (vestibulares) que las instituciones de Educación Superior aplican desde hace décadas. Recientemente, fue creado un Sistema de Selección Unificada (SISu) que utiliza las pruebas del Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM) para ingreso en instituciones públicas y privadas. En 2016 tuvo más de 9 millones de inscriptos.

En lo referente a los consejos profesionales, aunque ellos no poseen agencias de acreditación, algunos tienen cierta intervención en los procesos de regulación y uno de ellos (Orden de los Abogados del Brasil) incluye evaluaciones propias para permitir el ejercicio de la profesión de abogado. El Consejo Federal de la Orden de los Abogados del Brasil (OAB) y el Consejo Nacional de Salud deben emitir un dictamen cuando las instituciones proponen la creación de carreras de grado en derecho, medicina, odontología y psicología, antes de que el Ministerio de Educación los autorice. De todas formas, el dictamen no es vinculante. En el año 2007, hubo una tentativa de injerencia de la OAB en la regulación pública (Rothen & Barreyro, 2011), basada en los resultados de alumnos de algunas instituciones en las pruebas del Enade, que derivó en un proceso de supervisión de más de 100 carreras de derecho que tuvieron resultados insatisfactorios en el Enade. Algunos de ellos recibieron una visita de pares evaluadores, por un procedimiento de supervisión establecido para ese fin. En algunos casos se firmaron una serie de metas a lograr en determinado tiempo como la posibilidad de ser verificado externamente su logro.

Los mismos procedimientos para supervisión fueron utilizados para las carreras de Medicina y Pedagogía, mientras se anunciaba que el Ministerio de Educación continuaría su aproximación con los Consejos Profesionales. Y, en efecto, esto ocurrió con la carrera de Medicina que, en 2013, tuvo 27 carreras que no obtuvieron el concepto mínimo satisfactorio. Recientemente, una evaluación específica, de tipo formativa, fue creada para esas carreras, denominada Evaluación Nacional Seriada de los Estudiantes de Medicina (Anasem) que evalúa conocimientos, habilidades y actitudes para la práctica médica durante el proceso de formación (en el 2º, 4º y 6º año del curso). Aplicada por el Inep, la prueba es obligatoria para los estudiantes. La primera edición fue el 9 de noviembre de 2016.

Revisión por pares, especialistas

La participación de especialistas en comisiones ministeriales de evaluación existe, desde 1985, en Brasil y fue legislada por diversas normativas que trataban de las Comisiones de Especialistas y, desde el Paiub, en 1993 pasaron a actuar en la evaluación *in loco* de la graduación (Rothen & Barreyro, 2009).

En el Sinaes son designados para integrar comisiones por carrera que formulan las directrices para la realización del Enade, y para elaborar los instrumentos de evaluación institucional y de carreras destinados a las visitas de evaluación *in loco*.

Esta tradición ya establecida de participación de los propios profesores en las evaluaciones otorga cierta legitimidad a los procesos de evaluación (Rothen & Barreyro, 2009).

Pero, desde la implementación del Sinaes, los integrantes de las Comisiones de Evaluación que realizan visitas *in loco* son profesores de Educación Superior cuya misión es conocer y registrar las condiciones en las que ocurren los procesos educativos. Ellos integran el Banco de Evaluadores del Sinaes (Basis), creado en 2006, que es un registro nacional, único y público. En su primera llamada, más de 11.000 profesores se inscribieron. A partir de ciertos requisitos como titulación, ser profesor en IES y tener producción científica registrada, entre otros, los profesores inscriptos reciben capacitación por parte del Inep. Con apoyo de procedimientos informatizados se generan e integran: grupos de criterios (conocimiento del objeto, participación en entidades profesionales y otros) y la

composición de las Comisiones de Evaluación que realizan las visitas de evaluación de instituciones y carreras (Ristoff et. al. 2006). Por realizar las evaluaciones *in loco*, reciben un pequeño pago como *pro labore*.

Resultados de las evaluaciones

Aunque es muy común oír y leer que las políticas aquí analizadas contribuyeron a crear una cultura de la evaluación, es muy difícil hacer una evaluación de las políticas de evaluación y, especialmente del Sinaes.

El propio Sinaes previa su metaevaluación, pero nunca fue hecha. Por lo tanto, es difícil evaluar su impacto en un sistema con más de 2000 instituciones, 30.000 carreras y 8 millones de ofertas educativas en el que se realizaron procesos de evaluación institucional, de carreras y de estudiantes Y, aunque hay muchos estudios de caso, institucionales y por carrera, no tenemos posibilidad inmediata de sintetizar sus resultados, pues demandaría una investigación específica. Sin embargo, podemos comentar algunos de ellos sobre evaluación institucional, autoevaluación, evaluación externa, evaluación de carreras y Enade.

En las instituciones públicas, hay diversos estudios de caso sobre las evaluaciones institucionales que muestran las diferencias en su realización. Por ejemplo, Silva (2015) estudió la articulación entre autoevaluación y evaluación externa en tres universidades federales y concluye que: el Estado tiende a establecer los estándares [...] en detrimento de la comunidad universitaria y la sociedad civil, para legitimar la adopción y gestión de políticas públicas de evaluación dirigidas a los nuevos modelos de regulación y modernización de la educación superior, desvirtuando la concepción de evaluación institucional democrática y comprometiendo la coherencia evaluadora entre la dimensión nacional y la especificidad de cada institución evaluada (Silva, 2015, p. 14).

Sobre la autoevaluación, uno de los pocos estudios metaevaluativos fue realizado por el Inep que analizó 172 informes de autoevaluación producidos por las CPAs de diferentes tipos de instituciones y concluye que “el 61% de ellos afirmaban haber hecho sugerencias de mejoras a la institución y no sólo escrito un informe; el 25% mencionaban que se habían realizado los cambios sugeridos, mientras el 75% señalaba no tener evidencias de ello. Las universidades eran las que presentaban informes más completos, seguidas de los centros universitarios y de las facultades, siendo que las universidades públicas llevaban una leve ventaja” (Barreyro & Rothen, 2014, p. 67).

También, hay informaciones obtenidas en un estudio realizado por Leite (2008) en 899 instituciones pequeñas, que son mayoría en el país, quien afirma que las CPAs cumplen burocráticamente con lo solicitado por el Sinaes, mediante la realización de informes de evaluación que atienden a lo solicitado, pero que no consiguen analizar críticamente las informaciones. Según la autora, en instituciones con experiencia previa de autoevaluación, fue verificada mayor participación (Barreyro & Rothen, 2014).

Por otra parte, respecto del Enade y los índices, en las instituciones públicas, “[la evaluación y regulación] ejerce poca influencia porque el desempeño de los alumnos suele ser mayor que el exigido” (Barreyro & Rothen, 2014, p. 73). En este sector, los resultados del Enade ganan relevancia cuando, por alguna razón, alguna institución o carrera obtiene notas abajo del mínimo (3), lo que es

inmediatamente explicado, por ejemplo, porque los alumnos hacen boicot a la prueba. A veces, en las carreras de medicina, los resultados se explicaron porque las carreras no tenían un hospital donde hacer las prácticas. En las universidades públicas tiene más importancia la evaluación del posgrado, principalmente porque obtener mejores resultados en la evaluación implica mayores recursos de financiación del estado nacional. En el posgrado, la evaluación cuantitativa ha producido un verdadero “productivismo académico” (Sguissardi & Silva Jr. 2009) que, en algunas áreas, ha llevado al cambio de algunas de las misiones del posgrado –como la de formar profesores para la Educación Superior- a priorizar únicamente las publicaciones en revistas internacionales.

En el sector privado, el Enade y el CPC tienen más importancia porque resultados inferiores a los exigidos, significan no solamente acompañamiento por medio de visitas de especialistas y eventuales compromisos de mejoría, como también impedimentos para participar en [programas oficiales que les otorgan recursos públicos]. También los resultados se vuelven un sello de calidad y son utilizados para marketing institucional (Barreyro & Rothen, 2014, p. 73).

La cuestión de la divulgación de los resultados del sector privado para publicidad de la institución es un hecho desde el surgimiento del Provão y se realiza por los medios de comunicación, pasacalles y otras formas. Los resultados son muy importantes para algunas instituciones privadas porque ellos les permiten participar de los programas ministeriales que les otorgan recursos públicos (Pro-Uni y Fies, entre otros). En relación con esto, cabe mencionar que dos grandes universidades privadas, con gran cantidad de alumnos fueron acusadas de fraude. Con diversos procedimientos (inscripciones tardías, reprobación, etc.) ellas impedían que sus alumnos de menor desempeño realicen el Enade que es aplicado cada tres años. El Ministerio de Educación está investigando esos casos.

Esta pequeña muestra de algunos usos de los resultados evidencia que tanto el carácter obligatorio de los procesos de evaluación (institucional, de carreras y de estudiantes) como su uso para fines de regulación del sistema, conspiran contra las posibilidades de la evaluación formativa para la mejoría de la calidad.

Consideraciones finales

Se intentó mostrar hasta aquí la génesis y la configuración actual de los procesos de acreditación/evaluación de la Educación Superior brasileña, iniciados en la década de 1980 e influidos por la vigencia del Estado Evaluador que se plasmaron en las décadas de 1990, 2000 y 2010.

Lo que observamos es la separación de los sistemas de evaluación del grado y del posgrado que muestran lógicas diferentes. Mientras el primero tiene por función la evaluación, de tipo cuantitativa, con el objetivo de financiar a los mejores programas si estos se ajustan a las finalidades (formación de investigadores) que el Estado propone, el segundo ha pasado por muchas transformaciones, queriendo recuperar a la evaluación formativa para la mejoría de la calidad, pero el tamaño del sistema y, principalmente la necesidad de regular a las instituciones del sector privado, han llevado a la construcción de indicadores basados en resultados de la evaluación aplicada a los alumnos, como forma principal de evaluación, aunque se mantienen en híbridamente los procesos de acreditación de instituciones y carreras con pares evaluadores, en algunas circunstancias.

También se mostró cómo la acreditación/evaluación de la Educación Superior es realizada en el ámbito estatal, por varias dependencias del Ministerio de Educación y sin agencias de evaluación independientes del gobierno y menos aún, privadas, cuestión que nunca estuvo en la agenda nacional. Tampoco se observa una gran participación de las entidades profesionales en estos procesos, -aunque los abogados y los médicos intentaron e intentan tener influencia- pues serían vistas como injerencia de intereses particulares. Esta cuestión, como otras, se vincula con las características de la sociedad.

A pesar del reconocimiento de la evaluación brasileña como la más desarrollada que en el resto de la región, internamente restan dudas sobre la calidad de la Educación Superior, especialmente en el grado y en las instituciones y carreras del sector privado. Finalmente, y a modo de síntesis: la acreditación/evaluación de la Educación Superior en Brasil está marcada por su relación con la regulación, en el grado y con la regulación y la distribución de recursos en el posgrado.

Referencias

- Barreyro, G. B. (2017). *O discurso da qualidade da educação superior e seus desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais*. Tesis de libre docencia. Facultad de Educación, Universidade de São Paulo. Disponible em <https://doi.org/10.11606/T.48.2019.tde-13092019-104503>
- Barreyro, G. B. & Costa, F. L. O. (2015). Política de educación superior en Brasil en la primera década del siglo XXI: algunas evidencias sobre impactos positivos en la equidad. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20 (64), 17-46. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/140/14032722003.pdf>
- Barreyro, G. B, Lagoria, S. & Hizume (2015). As Agências Nacionais de Acreditação no Sistema ARCU-SUL: primeiras considerações. *Avaliação*, 20 (1), 49-72. Disponible em <http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n1/1414-4077-aval-20-01-00049.pdf>
- Barreyro, G. B. & Rothen, J. C. (2014). Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. *Educação e Pesquisa*, 40 (1), 61-76. Disponible em <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022014000100005>
- Barreyro, G. B. & Rothen, J.C. (2011). O Nupes e a avaliação da educação superior: concepções, propostas e posicionamentos públicos. En A. M. Catani; Jr. Silva y S. M. Meneghel (Comps.), *A cultura da universidade pública brasileira* (pp.129-147). São Paulo: Xamã,
- Barreyro, G. B. & Rothen, J. C. (2008). Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13 (1), 131-152. Disponible em <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000100008>
- Brasil. Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES). (1985). *Uma nova política para a educação superior brasileira*. Disponible en <http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>
- Brasil. Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres). (1986). *Relatório Geres*. Brasília: Ministério da Educação. Disponible en <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>

- Brasil. Inep. (2018). *Sinopse Estatística do Censo da Educação Superior*. Disponible en <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>
- Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Superior. (1993). *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB*. Disponible em <http://www.lite.fe.unicamp.br/grupos/formac/provao/paiub.htm>
- Carvalho, C. H. A. (2011). *A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?* Tesis de doctorado. Universidade Estadual de Campinas.
- Cunha, L. A. (1997). Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, 101, 20-49.
- Cunha L. A. (1980). *A universidade temporã*. O ensino superior da Colônia à Era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Dias Sobrinho, J. (2003). Avaliação da educação superior, regulação e emancipação. En J. Dias Sobrinho, R. Ristoff (Comps.) *Avaliação e compromisso público*. A educação superior em debate. Florianópolis: Insular.
- Duham, E (1990). Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendencias no ensino superior europeu. *Educação brasileira*, 12 (24), 37-64.
- Ferreira, S & Oliveira, J.F. (2016). Expansão, interiorização e alterações nas Universidades Federais no contexto do desenvolvimentismo. En S. Ferreira & J.F. Oliveira (Comps.) *Universidades públicas*. Mudanças, tensões e perspectivas. Campinas: Mercado de Letras. 17-56
- Ferreira, S et. al. (2016). Universidades federais, desenvolvimento regional e inovação: alterações político-acadêmicas e construção de novas identidades. En S. Ferreira & J. F. Oliveira (Comps.), *Universidades públicas*. Mudanças, tensões e perspectivas (pp. 57-91). Campinas: Mercado de Letras.
- Governo apura suspeita de fraude de Unip e Uninove em avaliação federal. *Folha de S. Paulo*. 23/10/2016. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/10/1825542-governo-apura-suspeita-de-fraude-de-unip-e-uninove-em-avaliacao-federal.shtml>
- Horta, J.S.B. & Moraes, M.C.M (2005). O sistema Capes de avaliação da pós-graduação; da área de educação à grande área de ciências humanas. *Revista Brasileira de Educação*, 30, 95-116.
- Hizume, G. C. (2013). *A implementação do sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do MERCOSUR*: um estudo sobre as Agencias Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil. Disertación de Maestria. Universidade de São Paulo.
- Leite, D. (2008). Ameaças pós-rankings: sobrevivências das CPAS e da auto-avaliação. *Avaliação*, 13 (3) 833-840.
- Leite, D. (2002). Sistemas de avaliação das instituições de ensino superior no Brasil. In: Soares, M.S.A. (coord.) *A educação superior no Brasil*. IESALC-UNESCO, Capes, GEU-UFRGS. p.89-109. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139317por.pdf>
- Martins, C. B. (2002). A formação do sistema nacional de Pós-graduação. En M.S.A. Soares (Coord.), *A educação superior no Brasil* (pp. 70-88). IESALC-UNESCO, Capes, GEU-UFRGS. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139317por.pdf>

- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23 (1/2), 7-23.
- Ristoff, D. et. al. (2006). Basis-banco de avaliadores do Sinaes e perfil dos ingressantes. *Avaliação*, 11 (4) 153-173.
- Rothen, J. C. (2003). O vestibular do Provão. *Avaliação*, 8 (1), 27-37.
- Rothen, J.C. & Barreyro, G. B. (2011). Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? *Educação & Sociedade* 32 (114), 21-38.
- Rothen, J.C. & Barreyro, G. B. (2009). Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio*. 17, 729-752.
- Sampaio, H. (2000). *O ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo, Hucitec: Fapesp.
- Sguissardi, V. (2006). Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? En M. Morosini (Comp.), *A universidade no Brasil: concepções e modelos* (351-370). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”.
- Sguissardi, V. (2016). *Mercantilização da educação superior no Brasil*. Quando o polo privado-mercantil se sobrepõe ao polo público do Estado. Brasil: Mimeo.
- Sguissardi, V. (2015). Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, 36 (133), 867-889. Disponible en <https://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015155688>
- Sguissardi, V. & Silva Jr. J.R. (2009). *Trabalho intensificado nas federais*. Pós-Graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã.
- Silva, A. L. (2015). *Avaliação institucional no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)*. Tesis de doctorado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidad Federal de Pernambuco