

EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA: EL SINAES

GLADYS BEATRIZ
BARREYRO*

*Facultad de Educación
de la Universidad de San
Pablo, Brasil.
Correo e:
gradysb@usp.br
Ingreso: 29/09/05
Aprobación: 27/01/06

Resumen

Este artículo describe el proceso de construcción del Sistema de Evaluación de la Educación Superior brasileña (SINAES), sancionado por ley del Congreso en abril de 2004, en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, que conlleva un cambio del paradigma de la evaluación para la regulación mercadológica, de corte neoliberal, vigente desde 1995, en el Brasil, estableciendo un sistema que incluye la evaluación formativa. También se analiza el SINAES, basado principalmente en la evaluación institucional, y se discuten las perspectivas, posibles limitaciones y dificultades.

Palabras clave: Evaluación institucional; evaluación de la educación superior, Brasil.

Abstract

The text describes the process of construction of the new Brazilian evaluation system, sanctioned by law in the government of Luiz Inácio Lula da Silva –a system which implies a paradigm change in evaluation vis-à-vis mercadological regulation, in place since 1995. The new proposal of institutional evaluation (SINAES) is analyzed, discussing some challenges and pointing to some possible difficulties.

Key Words: Institutional evaluation, evaluation of higher education, Brazil.

Introducción

El gran cambio de paradigma de Estado (del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal) ocurrido desde los años ochenta en el mundo y, especialmente durante la década de los noventa en los países de latinoamérica¹, trajo consecuencias entre otras, en las políticas sociales y, particularmente, en la educación.

Este nuevo modelo de Estado combinaba la *“defensa de la economía libre, de tradición liberal, con la defensa de la autoridad del Estado, de tradición conservadora”* (Afonso, 2000: 113)² generando políticas en las que coexisten acciones centralizadoras con otras descentralizadoras, elitistas y populistas, liberales y autoritarias.

Puede afirmarse que al mismo tiempo que los gobiernos han fomentado una cierta liberalización de los sistemas educativos –aunque con formas diferentes en los distintos países– esta tendencia se contrabalancea con otra de control, generalmente curricular o evaluativa.

En algunos países, la evaluación sistémica se ha basado en la aplicación de exámenes nacionales, concebidos para verificar el desempeño y no con fines pedagógicos; sumando a ellos la *publicización* de los resultados, utilizando diversos modos de divulgación y, en algunos casos, generando mecanismos competitivos al interior de los sistemas educativos, dependiendo del mayor o menor grado de liberalización y privatización de los mismos.

Lo común, entonces, en los diferentes países, es el surgimiento de un Estado evaluador que contrabalancea las acciones de descentralización y privatización con la aplicación de un modelo de evaluación sistémico basado en los resultados y los productos.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ocurrieron en Brasil importantes cambios en el ámbito educativo semejantes a otras reformas ocurridas en algunos países latinoamericanos que –bajo el condicionante de la deuda externa– siguen las líneas políticas “sugeridas” por el Banco Mundial y otros organismos internacionales que, para otorgar sus préstamos, condicionan, de forma implícita (mediante documentos, informes de investigación, etcétera)³ algunas políticas educativas, adaptadas a las diferentes realidades nacionales (Cruz, 2005; World Bank, 2003).

En ese contexto, en la educación brasileña, en esos años se desarrollaron una serie de políticas de descentralización y privatización en los diversos subsistemas, en las que la menor intervención estatal fue “compensada” mediante la evaluación centralizada. Así, la descentralización hasta el nivel del municipio que se realizó en la educación básica, paralelamente generó la creación del (SAEB) Sistema de Evaluación de la Educación Básica y del (ENEM) Examen Nacional de la Enseñanza Media. Aunque en la educación superior brasileña se habían desarrollado algunas experiencias de evaluación, fue en la década de 1990 que se generaron experiencias acordes con el nuevo modelo de Estado.

La educación superior brasileña, en la década de 1990: privatización de la educación superior y la “mano invisible” del Provão

La educación superior en Brasil tuvo un desarrollo bien diferente del resto de América Latina y sobretodo de la América española. Mientras la primera universidad de las colonias

¹ Temática ampliamente estudiada, por Anderson (1996), Draibe (1993), Gentili (1995) e Laurell (1995), entre otros.

² Las versiones del portugués son de la autora.

³ En Brasil, además, según fuentes gubernamentales, ciertas políticas o estrategias son de interés directo del Banco. Por ejemplo, el FUNDEF (un fondo de redistribución de recursos provenientes de impuestos) y los sistemas de evaluación de la educación básica, media y superior (SAEB, ENEM y PROVÃO).

españolas surgió en 1538, en Brasil apenas en 1920 fue creada la primera institución, la Universidad de Río de Janeiro. Si bien otras formas de educación superior (escuelas, facultades) existieron desde el siglo XIX los brasileños realizaban mayormente su formación superior en la Universidad de Coimbra, en Portugal (Cunha, 1980).

Durante el siglo XX fue entonces que surgieron las universidades brasileñas siendo posible la existencia de instituciones públicas (nacionales,

provinciales y municipales) y privadas. Fueron creadas 22 instituciones públicas y nueve instituciones religiosas –éstas también recibían subsidios del Estado– en las primeras décadas del siglo XX. Las universidades creadas surgieron por la aglutinación de facultades profesionales (Derecho, Medicina, Ingeniería, Educación, Ciencias y Letras). En las décadas posteriores, fueron creadas también facultades aisladas, en las cuales se desarrollaron carreras profesionales o cursos para la formación de profesores. Fue a fines de la

Cuadro 1
Alumnos inscritos. 1995 y 2002

Año	Inscritos
1995	1,759,703
2002	3,479,913

Fuente: INEP/MEC (2003).

década de los sesenta que comenzó la expansión del sector privado, creándose innumerables facultades aisladas en regiones donde había mayor demanda. Ya en 1980 más de la mitad de los alumnos de la educación superior estudiaba en ese tipo de establecimientos (facultades aisladas) y el 86% de ellos lo hacía en el sector privado. En ese año había en Brasil 65 universidades y más de 800 facultades aisladas (Olive, 2002).

Si bien hubo una expansión sostenida desde la década de los sesenta, es en la década de los noventa que hubo una explosión y, especialmente durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso:

La duplicación, en números absolutos, de los inscritos en la educación superior, tuvo las características que muestran los cuadros siguientes:

Cuadro 2
Instituciones según dependencia administrativa (%)

Tipo / Año	1994	1998	2001
Públicas	25.6	21.5	11.9
Privadas	74.4	78.5	88.1

Fuente: INEP/MEC (2003).

Cuadro 3
Alumnos inscritos (Absolutos y relativos)

Año	Inscritos	%	Pública	%	Privada	%
2002	3.479.913	100	1,051,655	30.22	2,428,258	69.78

Fuente: INEP/MEC (2003).

Cuadro 4
Alumnos inscritos (Absolutos y relativos)
Distribución relativa del número de carreras de grado según público/privado
Brasil 1995-2002

Año	Total	Pública	%	Privada	%
1995	6,252	2,782	44.5	3,470	55.5
1996	6,644	2,978	44.8	3,666	52.2
1997	6,132	2,698	44.0	3,434	56.0
1998	6,950	2,970	42.7	3,980	57.3
1999	8,878	3,494	39.4	5,384	60.6
2000	10,585	4,021	38.0	6,564	62.0
2001	12,155	4,401	36.2	7,754	63.8
2002	14,399	5,252	36.5	9,147	63.5

Fuente: INEP/MEC (2003).

Los cuadros 2 a 4 muestran que el crecimiento de las universidades brasileñas se produjo preponderantemente por la vía del sector privado, siendo actualmente el séptimo sistema de educación superior más “privado” del mundo. Ese no fue un fenómeno espontáneo sino que fue una política de gobierno basada en la combinación de dos elementos: la sanción de nueva legislación y la implantación de la evaluación de las universidades.

En efecto, la nueva legislación sancionada se refiere a la reglamentación de la Constitución Federal de 1988, realizada con la sanción de la Ley de Directivas y Bases de la Educación Nacional (LDB) aprobada en 1996. En lo referente a la educación superior y, delimitada a los fines de este artículo, interesa destacar que la Ley establece que la educación superior será proporcionada por instituciones de educación superior públicas o privadas, con diferentes grados de alcance o especialización, y que la autorización de funcionamiento de instituciones y el reconocimiento de carreras tendrá validez limitada y serán reno-

vados periódicamente, a partir de la realización de evaluaciones.

La legislación permitió la diversificación de las instituciones, posibilitando así la creación de diferentes organizaciones académicas autorizadas a proveer educación superior, sin necesariamente adquirir el estatus de universidad que, por la constitución brasileña de 1988 (artículo 207) debe “indisociablemente” realizar tareas de enseñanza, investigación y extensión universitaria. Las nuevas formas de las Instituciones de Educación Superior (IES) son entonces: los *centros universitarios*, las *facultades integradas*, las *facultades* y los *institutos superiores*. Esto permitió la creación de instituciones con menores costos (derivados de la no-obligatoriedad de la investigación, principalmente) lo cual generó la sorprendente expansión, en pocos años, de un sistema basado fundamentalmente en el sector privado⁴.

Complementariamente, todo el sistema de educación superior y esas instituciones no universitarias, sin autonomía, pasan a ser super-

⁴ Desde entonces, el Sistema de Educación Superior brasileño está constituido de la siguiente forma: según la naturaleza académica, se compone de Universidades, Centros Universitarios e Instituciones no Universitarias (Facultades, Facultades aisladas e Institutos Superiores de Educación, Centros Federales de Educación Técnica y Centros de Educación Tecnológica). De todas ellas, las Universidades deben realizar necesariamente actividades de enseñanza, investigación y extensión a la comunidad y pueden crear nuevas carreras sin necesidad de autorización ministerial. Según su naturaleza

visados, por el Ministerio de Educación y por el Consejo Nacional de Educación para el reconocimiento de carreras y el credenciamiento de las Instituciones. En ese modelo, la evaluación debía ocupar un lugar importante, visto que algunas de las nuevas instituciones y carreras que surgieron, rápidamente levantaron sospechas de baja calidad (“fábricas de diplomas”) y la nueva legislación daba una validez limitada a todas carreras e instituciones. Así, mientras fomentaba la expansión del sector privado, el Ministerio de Educación comenzó implementar acciones para cumplir con lo sancionado en la ley. En consecuencia, surgió el Examen Nacional de Cursos, que comenzó a ser llamado por los alumnos como *Provão*. Se trataba de una prueba aplicada a todos los alumnos que estaban concluyendo su carrera para evaluar los contenidos adquiridos y que se constituyó en la estrategia de evaluación del Ministerio de Educación. En la práctica, no fue una simple prueba, la evaluación en larga escala fue la estrategia de evaluación y cumplió la función de un regulador no tradicional que actuó, en el sistema de la educación superior, a la manera de “*la mano invisible del mercado*’ *del liberalismo clásico*” (Barreyro, 2004). Así,

Muchas carreras, inclusive en las universidades públicas introducen el uso del puntaje alcanzado en el *Provão* como expresión de su calidad y publicitan, en forma de fajas y carteles, la ubicación que obtuvieron, como indicador de su posición en el *ranking* académico. En las universidades privadas, entonces, el proceso tiende a ser más explícito todavía. En la actual coyuntura de las políticas evaluativas, el puntaje alcanzado asume el papel fundamental de la calidad. Si el concepto es positivo, pasa a ser el gran triunfo de *marketing* para divulgar la Institución de Educación Superior y el curso. Si es negativo, cataliza

esfuerzos institucionales que intentan alterar esta posición en el panorama nacional (Cunha, *et al.* 2003).

De modo que “*la mano invisible*” del *Provão* fue, en la práctica, un regulador mercadológico y mediático porque los resultados de las pruebas realizadas a los alumnos fueron utilizados por desplazamiento, como “notas” de las carreras y, de nuevo por desplazamiento como “nota” de las IES.

Entonces, la institución X pasó a ser publicitada como institución que sacó A (el puntaje más alto) y a competir con la institución Y, que sacó B, produciendo entre ellas una competencia por los alumnos en ese mercado en expansión.

El *Provão* fue muy criticado por sus deficiencias técnicas y porque simplificaba los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, el dispositivo permitía comunicar un mensaje en los propios códigos y lenguajes de la publicidad y el *marketing*. Aunque era cuestionada técnicamente la imposibilidad de comparación entre las notas de las diversas carreras, y de no haber ocasionado el cierre de ninguna de ellas a pesar de comprobada su baja calidad, tenía un valor basado no en la verdad sino en la comunicabilidad: A, B, C, D, E que fue la forma en que eran presentados los resultados, era un mensaje claro y de gran eficacia comunicativa (Barreyro, 2004).

Así, las notas del *Provão* generaron la realización de un *ranking* de las instituciones, coherente con la política propuesta pues:

Los *rankings* cumplen esa exigencia de orientación del mercado, de información a los clientes, sin embargo, no tienen valor educativo. Son elaborados para información de los consumidores reales o potenciales, y no para producir efectos de transformación de carácter educativo (Dias Sobrinho, 2002: 57).

jurídica, las Instituciones de Educación Superior son: Públicas o Privadas. Las *Públicas* pueden ser *Federales*, dependiendo de la Nación, *Estadales*, dependiendo de las Provincias y *Municipales*, dependiendo de los municipios. Las *privadas* pueden ser *con fines de lucro* (no tienen exención de impuestos) o *sin fines de lucro*, pudiendo ser, estas últimas, de tres tipos: *comunitarias*, *confesionales* o *filantrópicas* (tienen exención de impuestos).

La evaluación de la educación superior en el gobierno de Lula

El sistema de educación superior brasileño es un sistema de élite porque incluye sólo al 9% de la población del grupo de edad de 18 a 24 años⁵. En Brasil la ampliación del acceso a la educación superior es crucial y una reivindicación social desde hace mucho tiempo reclamada por la sociedad, al punto que una de las metas del *Plan Nacional de Educación*, aprobado en 2000, es “Proveer hasta el fin de la década, la oferta de educación superior para, por lo menos el 30% del grupo de edad de 18 a 24 años” (PNE, 2001) y recientemente, en 2004, el gobierno ha encarado polémicas políticas de inclusión tales como el PROUNI⁶ y las “cuotas” raciales.

El nuevo presidente electo, Luiz Inácio Lula da Silva, asumió en 2003 y designó como Ministro de Educación a Cristovam Buarque, quien había sido rector de la Universidad de Brasilia y gobernador del Distrito Federal⁷. En su gobierno fue priorizada la evaluación de la educación superior, que era uno de los aspectos destacados en el *Programa de Gobierno de la Coalición Lula presidente*. La evaluación era considerada uno de los elementos relevantes tanto para garantizar la calidad del sistema como para promover la autonomía universitaria. Así, una de las propuestas era: “Revisar el actual sistema de evaluación que

incluye el Examen Nacional de Cursos (ENC) o *Provaõ*, e implantar un sistema nacional de evaluación institucional a partir, entre otras, de la experiencia del Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB)⁸” (Inepnet, 2003).

El ministro Buarque designó una Comisión Especial de Evaluación que tuvo como misión realizar “un análisis y un diagnóstico de la situación de la evaluación y la regulación de la educación superior así como de reformular los procesos, instrumentos y políticas de evaluación y regulación” (SINAES, 2003:9).

El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) fue la propuesta que surgió como producto del trabajo de cuatro meses de la Comisión Especial de Evaluación (CEA), que estuvo integrada por destacados académicos y estudiosos de la temática de la evaluación y de la educación superior del país, así como miembros del Ministerio de Educación y representantes de la Unión Nacional de los Estudiantes. Predominó, notoriamente, en la integración de la comisión, el perfil académico por sobre otros posibles. Es decir, no fue una comisión representativa de los diversos sectores y *lobbies* de la educación superior brasileña. Esos académicos habían desarrollado su actividad como profesores preponderantemente en las universidades públicas y además, algunos de ellos habían participado de experiencias de eva-

⁵ Se considera que un sistema universitario es de élite cuando incluye hasta el 15% de la población del grupo de edad correspondiente, de masa entre 15 y 33% y universal (33 a 40%) (Nunes, 2002).

⁶ “Programa Universidad para Todos” propone que las instituciones privadas otorguen becas para los estudiantes que no puedan pagarlas. A cambio, las IES están exentas de pagar impuestos. Las políticas de cuotas destinan algún porcentaje de las vacantes de las universidades públicas para los estudiantes oriundos de escuelas públicas o declarados afrodescendientes.

⁷ Fue durante su gobierno que se implementó el programa mundialmente conocido como *Bolsa Escola*.

⁸ El PAIUB fue una iniciativa de las universidades públicas brasileñas surgida a partir de las experiencias realizadas en algunas de ellas. Fue construida desde las universidades, con la participación de una serie de entidades tales como el Forum de Rectores de Carreras de Grado (PROGRAD), la Asociación de Dirigentes de las Instituciones Federales de Educación superior (ANDIFES) y el Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB), entre otros. La iniciativa logró apoyo ministerial que se concretó en el financiamiento (previo concurso) de algunas evaluaciones en las universidades públicas. El surgimiento del *Provaõ*, en 1996, desplazó el desarrollo de esas evaluaciones institucionales. El PAIUB estaba basado en los principios de: Ni premios ni castigos, Identidad institucional, Adhesión voluntaria, Legitimidad, Continuidad, Globalidad, Comparabilidad, Participación y Compromiso (PAIUB, 1994).

luación en universidades nacionales tales como el PAIUB.

Además, para elaborar la propuesta, la Comisión Especial de Evaluación realizó consultas públicas a diversos sectores, escuchando las opiniones de 38 entidades, entre ellas, asociaciones sindicales y asociaciones profesionales. Sin embargo, 6 meses pasaron y el ministro de educación cambió hasta ser aprobada finalmente, la Ley 10,861 el 14 de abril de 2004, donde no toda la propuesta fue mantenida, porque en ese ínterin hubo una disputa de modelos e intereses (Barreyro, 2004) que hizo que la ley aprobada después de su paso por el Congreso, tuviese aspectos principales de la propuesta realizada por la Comisión, con otros que derivaban de la concepción del gobierno anterior.

El modelo de evaluación del SINAES

El SINAES pretende organizar la evaluación de las Instituciones de Educación Superior como un sistema que articule la evaluación y la regulación.

Consta de tres ejes: la evaluación de las instituciones, la evaluación de las carreras y la evaluación de los estudiantes.

La **evaluación institucional** desarrollada por el SINAES puede sintetizarse en cuatro aspectos fundamentales:

La preocupación con la toma de conciencia sobre la institución, el carácter instrumental de la evaluación considerada como un proceso dirigido a la instrumentalización de los tomadores de decisiones, el carácter formativo y de perfeccionamiento individual e institucional y la participación colectiva en todo el proceso evaluativo (Ristoff, 2003:28).

En la propuesta del SINAES, la evaluación institucional aborda a la institución como un todo, distinguiendo dimensiones de análisis y recurriendo a los procedimientos internos de evaluación. Incluye un proceso de auto-evaluación realizado participativamente por los actores de las propias universidades, que se completa con un momento de evaluación externa *Inter pares* realizado por profesores de otras IES, seleccionados y capacitados para tal fin, con el objetivo de contrastar las informaciones provenientes del informe de auto-evaluación institucional. Esos profesores realizan visitas “*in loco*”, entrevistas y análisis de documentos. El SINAES propone que el eje sea la construcción de una cultura de la evaluación porque cree que la mejora de la calidad sólo puede ser realizada con el involucramiento de los actores en el proceso y, para eso, establece una serie de parámetros a ser evaluados⁹. Los resultados de la evaluación no constituirían un *ranking* numérico sino que se prevé la divulgación de informaciones cualitativas y descriptivas de los principales aspectos de cada institución.

La autoevaluación es realizada por una Comisión Propia de Evaluación (CPA) creada en cada institución con representación de los distintos actores institucionales, cuya misión es conducir los procesos participativamente. Se pretende que el conocimiento sobre la institución que la auto-evaluación genere, traiga modificaciones que beneficien a la propia institución y que el hecho de que esté basada en la participación de los propios actores institucionales facilite cambios y adecuaciones.

La evaluación institucional está vinculada con la regulación porque sus resultados incidirían en los procesos de *credenciamiento* y *recredenciamiento* de las instituciones.

⁹ Los indicadores propuestos para la evaluación institucional son: 1) Proyecto institucional. 2) Características de los Profesores. 3) Características de los Alumnos. 4) Características de los administrativos y técnicos. 5) Currículos y Programas. 6) Producción Académica y Científica. 7) Actividades de extensión e intervención social. Vinculación con la sociedad. 8) Infraestructura. 9) Gestión. 10) Otros.

Pueden observarse, en lo operacional, tanto en la auto-evaluación como en la evaluación externa, las similitudes con modelos aplicados en otros países de América Latina.

La **evaluación de las carreras de grado**, es otro eje que compone el Sistema, y una estrategia heredada de las prácticas anteriores de evaluación, complementaria del Provão. En el SINAES, adquirió nuevas características pues consta de una evaluación externa realizada por un equipo multidisciplinario de especialistas de área y un experto institucional, para evaluar carreras de áreas afines. Ese eje tendrá su articulación con los procesos de regulación al estar definido por ley que el resultado de esa evaluación estará vinculado con el reconocimiento y la renovación de reconocimiento de las carreras.

La **evaluación de los estudiantes**, tercer eje del SINAES se realiza por medio del ENADE (Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes) que es una prueba realizada por muestreo a alumnos del primero y del último año de las carreras de grado. Cada año se seleccionan algunas áreas a las cuales se les aplica el examen, por ejemplo, en 2004, fue realizado a los alumnos de Agronomía, Educación Física, Enfermería, Farmacia, Fisioterapia, Fonoaudiología, Medicina, Veterinaria, Nutrición, Odontología, Servicio Social, Terapia Ocupacional y Zootecnia. La muestra está delineada para incorporar alumnos de todas las instituciones del país que ofrecen cada carrera. En 2005 es aplicado a la muestra de alumnos de las áreas de Arquitectura y Urbanismo, Biología, Ciencias Sociales, Computación, Ingeniería, Filosofía, Física, Geografía, Historia, Letras, Matemática, Pedagogía y Química.

El ENADE incluye a los alumnos iniciantes y a los que finalizan la carrera. A ambos se les aplica la misma prueba y también un cuestionario socio-económico que tiene por objetivo conocer el perfil de los alumnos e averiguar las opiniones sobre los equipamientos de las instituciones y la propuesta pedagógica de la carrera a la que asisten.

La prueba consta de dos partes, un componente general y un componente específico. El componente general es el mismo, aplicado a todos los alumnos de todas las áreas y lo que se evalúa en él son los conocimientos y habilidades que los alumnos tienen sobre temas generales, exteriores al ámbito específico de su profesión y sobre la realidad mundial y nacional.

El componente específico evalúa los conocimientos y habilidades, saberes y competencias que son indispensables en cada carrera, focalizando en el perfil profesional que se desea formar en cada carrera (Marinho Araújo, 2004). Los conocimientos y habilidades son seleccionados, para los dos componentes, por Comisiones Asesoras de especialistas de cada carrera (partiendo de los contenidos curriculares determinados para las mismas), quienes también indican las características que la prueba debe tener y acompañan su proceso de construcción, realizado por una empresa tercerizada.

El ENADE tiene un papel importante en el SINAES, pues para la evaluación institucional puede proveer informaciones con las cuales las instituciones alimenten su proceso de autoevaluación y también puede proporcionar datos relevantes sobre cada una de las carreras de las instituciones. Los resultados individuales son divulgados solamente a los propios estudiantes que realizaron la prueba, mientras que los resultados generales son divulgados públicamente.

En la prueba realizada en 2004, se descubrió que la Formación General de los estudiantes no presenta grandes diferencias entre los ingresantes y los que están terminando la carrera, pues los resultados son bastante similares (INEP, 2005). Se espera que esos descubrimientos, si fueran confirmados en las próximas ediciones, generen políticas públicas y también acciones al interior de las instituciones.

En síntesis, el SINAES, incluye tres dimensiones de evaluación: la evaluación institucional (cuya unidad de análisis es la institución de educación superior), la evaluación de las carreras de grado (cuya unidad de análisis es cada carrera dentro de la institución) y el Examen Nacional

de Evaluación de los Estudiantes (ENADE) (cuya unidad de análisis son los estudiantes). En los tres ejes del sistema se incluyen elementos cualitativos en los instrumentos, pretendiéndose desarrollar sistémicamente la evaluación formativa, incorporando las informaciones cualitativas a las cuantitativas existentes.

La evaluación, así, es concebida como un proceso de conocimiento que presenta también las características de un proceso de investigación por la diversidad de fuentes consultadas, la producción de datos propios, la verificación de hipótesis y triangulación de las informaciones que le otorgan legitimidad y mayor confiabilidad que una prueba solamente, esta última era una de las críticas realizadas al *Provão*. Los resultados de la evaluación no constituirían un *ranking* numérico sino que se prevé la divulgación de informaciones cualitativas y descriptivas de los principales aspectos de cada institución.

En las instituciones y carreras en las cuales se detecten serios problemas, la legislación prevé el establecimiento de un compromiso de mejora, en el cual se detallen todos los problemas que deben ser resueltos y se establezcan acciones y un cronograma para su resolución.

La CONAES

Para la coordinación del SINAES, la ley previó la existencia de una agencia, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES) cuya función es coordinar y supervisar el sistema estableciendo parámetros. A diferencia de otras agencias, la CONAES no desempeña funciones regulatorias (ni tampoco ejecutivas) que quedan a cargo de órganos específicos del Ministerio de Educación (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas y Secretaría de Educación Superior). Los miembros de la Comisión son especialistas del área de evaluación de la educación superior—designados por el presidente de la República— y miembros del Ministerio. La ley no prevé la posible existencia de agencias privadas como en

otros países (por ejemplo Argentina y México); su función no es ejecutiva sino consultiva.

Consideraciones finales: avances, limitaciones y desafíos del SINAES

El SINAES implica un avance en el modelo de evaluación de la educación superior en el Brasil, que promovía el *ranking* y la competitividad, basado en estrategias de visibilidad mercadológica. El SINAES desarrolla un paradigma de evaluación formativa, al incluir la auto-evaluación participativa en las instituciones y proponer articularlo con la regulación del sistema. Amplía el foco de la evaluación, al incluir tres dimensiones y no solamente considerar la calidad a partir de la mera evaluación del desempeño de los estudiantes. De esta forma, la evaluación institucional, la evaluación de las carreras de grado y el Examen Nacional de Evaluación de los Estudiantes (ENADE) integrados, pueden brindar una imagen más completa de la calidad de la enseñanza que se está impartiendo.

Los desafíos del nuevo sistema son muchos y dependen de lograr que su implantación sea fiel a la propuesta original, permitiendo y fomentando el desarrollo de los procesos formativos derivados de la auto-evaluación y la aparición de las informaciones y análisis cualitativos en los tres ejes. El sistema en sí, por ejemplo, no facilita el *ranking de instituciones*, como hacía el *Provão* pero no impide que se realice algún *ranking* en la interpretación de los resultados, especialmente por parte de la prensa, como ocurrió con la reciente divulgación de los resultados del primer examen ENADE. Aunque el fenómeno fue limitado y algunas informaciones cualitativas lograron mayor difusión, se hace necesaria la creación de una nueva cultura en la sociedad que valore la integración de las informaciones, pues éste puede ser uno de los problemas del sistema.

Otro desafío es la efectiva realización de la auto-evaluación institucional, cuestión ya bastante instalada en varias IES públicas en las cuales debería profundizarse el proceso pero,

sobre todo, es en la mayoría de las instituciones de menor porte que no poseen autonomía, que son privadas, donde la auto-evaluación es un interrogante y en las cuales dependerá bastante de la apropiación institucional de la propuesta y de la utilización de los resultados en cada institución, para no convertirse apenas en un instrumento burocrático.

El elevado número de instituciones y carreras puede ser una limitación importante para el SINAES, por su complejidad y porque implica cuestiones operacionales que dinamicen los procesos y los desburocraticen, sobre todo en los aspectos regulatorios. El desafío es poder articular las necesidades regulatorias con los tiempos que requiere la construcción de una cultura de la evaluación en las instituciones.

Finalmente, se espera que el SINAES pueda sortear obstáculos y desafíos porque es una ley, aprobada después de un proceso de construcción participativo que consideró la historia de la evaluación de las Instituciones de Educación Superior de Brasil, incorporando sus principales experiencias y resignificándolas (evaluación institucional, evaluación de carreras, prueba a los estudiantes), que llevó casi un año de avances y retrocesos hasta ser aprobada, incluyendo a Brasil entre los muchos países latinoamericanos que utilizan la evaluación institucional y apuestan a la participación y el compromiso de su comunidad educativa, como herramienta para la mejora de la calidad de la educación superior.

Referencias

- AFONSO, Almerindo J. (2000). *Avaliação educacional: regulação e emancipação*, São Paulo, Cortez.
- ANDERSON, Perry (1996). “Balanço do neoliberalismo”, en Emir y Pablo Gentili Sader, *Posneoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático*, São Paulo, Paz e Terra.
- BARREYRO, Gladys Beatriz (2003). “Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior”, in *Avaliação Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior RAIES*, Campinas, Unicamp, Vol.8, No.4.
- BRASIL (2004). Lei n.10861/04. *Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES Diário Oficial da União*, Seção 1, 15 abril.
- BRASIL (1999). *Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo, Imprensa Oficial.
- BRASIL (1998). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, Rio de Janeiro, Esplanada.
- CEA-Comissão Especial de Avaliação (2003). *SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*, Brasília Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Ministério da Educação (INEP/MEC).
- CUNHA, Luiz A. (1980). “A universidade temporã”, *O ensino superior da Colônia à era de Vargas*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CUNHA, Maria da, et al. (2003). “Avaliação externa e os Cursos de Graduação: implicações políticas na prática pedagógica e na docência. Perspectivas para o ensino e a docência universitária frente ao impacto das políticas de avaliação externa no Brasil”, en José Dias Sobrinho, y Dilvo Ristoff, (Orgs.). *Avaliação e compromisso público. A educação superior em debate*, Florianópolis, Insular.

CRUZ, Rosana Evangelista da (2005). *Banco Mundial e política educacional: o projeto Nordeste para a educação básica e seus desdobramentos no Piauí*, EDUPFI, Teresina, PI.

DIAS SOBRINHO, José (2003). “Educação e avaliação: técnica e ética”, em José Dias Sobrinho y Dilvo Ristoff (Orgs.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*, Florianópolis, Insular.

DRAIBE, Miriam S. (1993) “As políticas sociais no neoliberalismo”, em *Revista da USP, Dossier Liberalismo-Neoliberalismo*, São Paulo, No. 17, mar./abr./may.

GENTILI, Pablo (Comp.) (1995) *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*, Petrópolis, Vozes.

LAURELL, Asa (1995). “Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo”, em Asa Laurell (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*, São Paulo, Cortez.

MARINHO-ARAUJO, Claisy M. (2004). “O Desenvolvimento de Competências no ENADE: a mediação da avaliação nos processos de desenvolvimento psicológico e profissional. Avaliação”, *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior RAIES*, Campinas, Unicamp, Vol.9, No.4.

MINISTÉRIO da EDUCAÇÃO (MEC)-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) (2003). *Censo da Educação Superior 2002. Sinopse Estatística*, Brasília.

MEC-INEP. (2004). *Resumo técnico ENADE 2004*, Brasília.

MEC-INEP. (2001). *Plano Nacional de Educação - PNE - subsídios para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação*, Brasília.

MEC (1994). *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*. Brasil. Ministério da Educação.

NUNES, Edson (2002). *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*, Brasília MEC-INEP.

OLIVE, Arabela (2002). “Histórico da educação superior no Brasil”, em Maria S. Soares (Comp.). *Educação Superior no Brasil*, Brasília, CAPES.

NEAVE, G. y F. Van Vught (1994). *Government and higher education relationships across three continents*, The winds of chance, Exeter, Pergamon Press.

Programa de Governo, coligação Lula presidente, In: www.inep.gov.br/inepnet (consultado el 12-12-2003).

RISTOFF, Dilvo (2003) “Algumas definições de avaliação”, em José Dias Sobrinho y Dilvo Ristoff (Orgs.). *Avaliação e compromisso público. A educação superior em debate*, Florianópolis, Insular.

SMITH, Adam (1988). *A riqueza das nações*, Vol. II, São Paulo, Nova Cultural, (Trad. Luiz João Baraúna).

WORLD BANK (2004). *Education in Brazil. Equitable, Competitive, sustainable. Contributions for debate*. 91-116. www.worldbank.org, consultado el 5-02.