

EXPANSIÓN-EVALUACIÓN- FINANCIAMIENTO, TENSIONES Y DESAFIOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA

NELSON CARDOSO
AMARAL*

Resumen

Análisis de la vinculación entre expansión, evaluación y financiamiento en la educación superior brasileña, desde sus orígenes hasta 2008. En el primer periodo colonial no se estableció un sistema de educación superior, es hasta la llegada de la familia real en 1808 cuando se fundaron instituciones para ello. En la primera República (1889-1930) se crean las incipientes universidades brasileñas. Durante el Populismo (1945-1964) hubo una expansión del sector público cuyos recursos financieros fueron utilizados en esa área. En el régimen militar (1964-1984) se destinan grandes montos de recursos financieros a la educación superior pública. Finalmente, con la Nueva República (1985-2008) se incrementan las acciones que vinculan la evaluación y el financiamiento.

Palabras clave: Educación superior, expansión, evaluación, financiamiento.

Abstract

This analysis shows the bind between expansion, evaluation, financing and Higher Education in Brazil, from the conquest to the present day. In the colonial period there was not yet established a system about higher education. In 1808, when the Royal Family arrived, institutions offering top education were created. From 1889 until 1930, known as the First Republic, Brazilian universities were created. During Populism (1945-1984) an expansion of the public sector took place and their financial resources were used for this purpose. Throughout 1964 until 1984, with the military regime, higher education were increased. Finally, in the New Republic all through 1985-2008, there were improved actions that linked evaluation and financing which motivated changes in all institutions.

Key words: Higher education, expansion, evaluation, financing.

* Doctor en Educación
UNIMEP, profesor en la
Universidad Federal de
Goiás.
Traducción: Ileana de la
Cruz Salgado
Ingreso: 22/04/09
Aprobado: 10/06/09

Introducción

En este estudio se debe entender por *evaluación*, todo y cualquier proceso evaluador que conduzca a la implementación de políticas públicas. Esta estimación puede ser realizada directamente por el gobierno y grupos instalados en el poder Ejecutivo del país, sin que dicho proceso haya sido estructurado, reglamentado y descrito en su metodología en documentos oficiales. El término *financiamiento* debe ser comprendido con el significado de aporte financiero a las instituciones de educación superior (IES), independientemente que sea público o privado, permanente, o para financiar alguna acción específica.

La educación superior en Brasil abarca un periodo de tiempo no muy largo si lo comparamos con el periodo en el que fue instaurado en otros países de América Latina, que ya contaban con universidades “al final del siglo de la Conquista” (Fávero, 2000a: 18). El surgimiento tardío de la universidad en Brasil (Cunha, 1986: 11) ocurrió por una conjunción de intereses entre la política de colonización implantada por los portugueses y la visión de la élite brasileña que enviaba a sus hijos a estudiar a Europa.

Podemos afirmar, por lo tanto, que en el retraso del establecimiento de la educación superior tuvo que ver la no-vinculación entre expansión-evaluación-financiamiento, toda vez que los colonizadores, apoyados por la élite brasileña, optaron por que no se debería tener educación superior, así habría financiamiento y como consecuencia, no existiría una expansión (a partir de cero) de la educación superior en el país.

En 1549 los jesuitas llegaron a Brasil con la misión de “cumplir el mandato real de convertir a los indios y dar apoyo religioso a los colonos” (Cunha 1986: 24). A la par y debido a la tradición jesuita de gran dedicación hacia la enseñanza media y la enseñanza superior, ansiaron abrir en

el país la Universidad de Brasil, con la idea de transformar el Colegio de Bahía en una institución de educación superior, pero las solicitudes de diversas instancias de la sociedad bahiana dirigidas al Rey fueron infructíferas. Se puede decir que en el Colegio de Bahía existió, por el año de 1671, una incipiente institución de enseñanza superior, y constaba por parte de la Cámara de Bahía una solicitud para que ese Colegio fuera parecido a la Universidad de Évora (Mendonça, 2000: 132), institución ligada a los jesuitas.

Con la expulsión de los jesuitas ordenada por Alvará el 28 de junio de 1759 se extinguió toda posibilidad de enseñanza y la definición de políticas educativas y de financiamiento quedaron bajo la responsabilidad del Estado portugués. De este modo el pequeño embrión de la enseñanza superior en Brasil se volvió inexistente para el final del tercer siglo. Por lo tanto, Permanece la presencia de la no-vinculación entre expansión-evaluación-financiamiento en la educación superior brasileña hasta la llegada de la familia real a Brasil (1808) cuando, finalmente, se estableció la educación superior con una vinculación real entre expansión-evaluación-financiamiento.

Este estudio está conformado por los siguientes temas: a) la efectiva implementación de la enseñanza superior y el inicio de la relación entre expansión-evaluación-financiamiento en el periodo imperial (1808-1889); b) el financiamiento de la educación superior brasileña en el periodo imperial y la no-vinculación expansión-evaluación-financiamiento c) la primera universidad brasileña y la presencia de la relación entre este trinomio en la Primera República (1889-1930) seguida de la era Vargas y del Populismo (1930-1964); d) el vínculo entre expansión-financiamiento en el Régimen Militar (1964-1984); e) la relación expansión-evaluación-financiamiento en la Nueva República (1985-); y f) Consideraciones finales: tensiones y desafíos de la expansión-evaluación-financiamiento en la Nueva República.

Cimientos de la enseñanza superior y el inicio del vínculo entre expansión-evaluación-financiamiento, con la monarquía en Brasil

A partir de 1808, cuando Brasil se volvió la sede de la monarquía portuguesa, con la llegada de D. Joao VI, la enseñanza superior se oficializó en el territorio brasileño. Estos cursos se destinaban a formar “burócratas para el Estado y especialistas en la producción de bienes simbólicos y en segunda instancia, formar profesionistas liberales” (Cunha, 1986: 67).

Se crearon cursos superiores relacionados con el área médica con el objetivo de formar médicos y cirujanos para las fuerzas armadas y cursos en el área de ingeniería para formar oficiales especialistas que participarían en la defensa militar y la creación de infraestructura civil de la Colonia (Fávero, 2000: 19). Lo que motivó al Rey para implantar esos cursos fueron, en primer lugar, los intereses relacionados con la defensa de la Corte y, en segundo lugar, los verdaderos intereses de los colonos brasileños.

Ahí se encontraría, por lo tanto, la primera acción efectiva que vincularía la expansión-evaluación-financiamiento. Se creaban cursos superiores vinculando su financiamiento con la evaluación realizada por la monarquía existente.

En 1821 D. Joao VI regresa a Portugal y el día 7 de septiembre de 1822 se proclama la independencia en Brasil. Los problemas educativos brasileños, incluyendo la enseñanza superior y su financiamiento pasaron a ser problemas internos bajo evaluación interna y, además, bajo el control del poder imperial de D. Pedro I.

El financiamiento de la educación superior brasileña en el periodo imperial y la no-vinculación entre expansión-evaluación-financiamiento

El primer hecho importante relacionado con el financiamiento de la educación en el periodo imperial fue el Artículo 179 de la Constitución Imperial del 11 de diciembre de 1823, promulgada por D. Pedro I que estableció la gratuidad de la “educación primaria” para todos los ciudadanos (Tobias, 1991: 155).

D. Pedro I abdicó al trono en 1831 y se mudó definitivamente a Europa. En 1834 se dio un cambio significativo de filosofía administrativa en Brasil; se partió de una postura absolutamente centralista a la implementación de una estructura completamente descentralizada y el “Acto Adicional” del seis de agosto de 1834 provocó modificaciones sustantivas en la educación al transferir grandes responsabilidades para las provincias que, muchas de ellas en la pobreza, no consiguieron llevarlas adelante. “A las provincias se les atribuyó la responsabilidad de la educación en todos los niveles: primaria, secundaria y superior (excluidas las escuelas centrales)” (Melchior, 1981: 11). En ese ambiente hostil se puede concluir que la enseñanza superior entró en un proceso de declive. Fue entonces inevitable que el financiamiento de la enseñanza superior quedara bajo el control del poder central, toda vez que las provincias tenían que cumplir, obligatoriamente, con la Constitución Imperial del 11 de diciembre de 1823, que establecía la gratuidad de la educación primaria para todos los ciudadanos.

Hasta 1879 el sector público era completamente responsable de la enseñanza superior. El 19 de abril de 1879, el Decreto N° 7.247 estableció la Reforma del ministro Carlos Leoncio de Carvalho. Bajo el espíritu liberal, el decreto dispuso que: “Es completamente libre la enseñanza primaria y secundaria en los Municipios de la Corte y la enseñanza superior en todo el Imperio, con la excepción de garantizar bajo inspección las condiciones de moralidad e higiene” (Tobias, 1991: 158). Por lo tanto, se abrieron las puertas para el establecimiento de la enseñanza libre (privada) por todo el país, permitiendo la apertura de las llamadas “Facultades Libres”.

En 1889 se proclama la República, el país contaba con un pequeño sistema de enseñanza superior que alcanzaba un total de “14 instituciones” (Teixeira, 1961: 3). Por lo tanto, se puede afirmar que durante el periodo imperial se tuvo el predominio, de nuevo, de la no-vinculación entre expansión-evaluación-financiamiento.

La primera universidad brasileña y la presencia de la vinculación en la 1^a. República, la era Vargas y el Populismo

Con la proclamación de la República en 1889 surgieron al fin las instituciones de enseñanza superior que recibieron el nombre de universidades, “siendo las de Río de Janeiro (1920) y la de Minas Gerais (1927) las que lo recibieron” (Cunha, 1986: 147). En 1920, a través del Decreto N° 14.343 del siete de septiembre, se fundó la Universidad de Río de Janeiro, gracias a la unión de cuatro instituciones de enseñanza superior ya existentes en esa ciudad: La Facultad de Medicina, la Escuela Politécnica y la Facultad de Derecho que resultó de la fusión de dos Facultades Libres (Mendonça, 2000: 136).

El origen del sistema federal de enseñanza superior brasileño y, en consecuencia, las discusiones sobre el financiamiento de sus actividades se dan en la Universidad de Río de Janeiro, fundada

en 1920 y convertida en la Universidad de Brasil el 5 de julio de 1937 y en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) a partir de 1965. La Universidad de Brasil era “entendida como ‘el gran proyecto universitario del Gobierno’, a partir de 1931, e instituida como modelo a seguir para las demás instituciones de enseñanza superior del País en 1937” (Fávero, 2000a: 12).

Bajo la “evaluación” de que la universidad en Brasil era reciente y que todavía no había acumulado experiencia que permitiese al Estado implementar una autonomía integral, el gobierno de Vargas hablaba de una “autonomía relativa”, la autonomía plena sería “obra de la conquista del espíritu universitario, maduro en experiencia y dotado de firme sentido de dirección y responsabilidad” (Fávero, 2000b: 23-4).

La idea de la autonomía relativa se materializó cuando quedó definido que se restringiría a la autonomía administrativa, didáctica y disciplinaria, dentro de los límites establecidos por el estatuto. Por lo tanto, ninguna referencia se hizo al grado de autonomía en la gestión financiera. Estaba pues, lanzado un vínculo de nuevo entre expansión, evaluación y financiamiento.

La Universidad de Brasil fue establecida con la Ley N° 452, del 5 de julio de 1937, sin definición alguna sobre su autonomía financiera; ese tema sería tratado en 1945, con la edición del Decreto de Ley N° 8.393 de diciembre, que en su artículo 1º estableció: “La Universidad de Brasil, institución de enseñanza superior cuyos fines están señalados en la Ley N° 452, del 5 de junio de 1937, pasará a ser persona jurídica, con *autonomía administrativa, financiera, didáctica y disciplinaria*, en los términos del presente Decreto de Ley” (Fávero, 2000b: 181, cursivas del autor).

En 1945 no existió una vinculación entre evaluación y financiamiento y no se puntualizó qué recursos estarían disponibles para las universidades. En el artículo 23 del Decreto de Ley 8.393 apenas menciona que la ley fijará anualmente el dispendio de la Unión en que estará contemplada la “subvención necesaria para el

pago de todo el personal permanente y temporal de la Universidad y de los insumos indispensables para el servicio de los establecimientos de enseñanza y de los institutos técnicos-científicos que la constituyen". Mientras tanto, no se definió lo que serían "subvenciones necesarias" y tampoco lo que serían recursos financieros para los

"insumos indispensables para los servicios" que serían realizados.

La expansión de la educación superior brasileña del periodo de 1889 (proclamación de la República) a 1964, año de la instalación del gobierno militar que perduraría hasta 1984, puede ser visualizada en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Expansión de la educación superior brasileña de 1889 a 1964

Año	Eventos Históricos	No de Instituciones	No de Matrículas
1889	Proclamación de la República	14	
1930	La caída de la 1 ^a . República y el inicio de la Era Vargas con la 2 ^a . República (1930-1937)	86	13,239*
1945	La caída del Estado Nuevo (1930-1945) de la Era Vargas y el inicio del periodo llamado Populismo (1945-1964)	181	37,548**
1964	Inicio del Régimen Militar (1964-1984)	404***	142,386

Fuentes: MEC/SEDIAE/SEEC y (Barros, 2007: 13). *1929; **1949; ***1960.

La gran expansión ocurrida entre 1945 y 1964, más del 120% de expansión en el número de instituciones y casi el 280% en el número de matrículas, ocurrió básicamente en el sector público, toda vez que "cada estado de la federación pasó a contar, en sus respectivas capitales, con una universidad pública federal" (Oliven, 2002: 31).

De esa forma, se puede afirmar que hubo evaluación en ese periodo democrático, llamado Populismo, con elecciones directas y que la expansión de la educación superior debería llevarse a cabo por el sector público y de esa manera se logró el vínculo entre expansión-evaluación-financiamiento.

La vinculación expansión-evaluación-financiamiento en el régimen militar

La instalación del régimen militar en 1964 promovió diversas acciones relacionadas con la educación superior: intervención en las universidades con la renuncia de profesores (Salmeron, 1999);

control disciplinario sobre quienes actuaban en las universidades (Decreto de Ley N° 477, de febrero de 1969); expansión de instituciones y matrículas, establecimiento de la Reforma Universitaria de 1968, a través de la Ley N° 5.540; creación de la estructura del posgrado y su sistema de evaluación; privatización desmesurada de la educación superior; eliminación de la vinculación de impuestos que deberían financiar la educación, etc.

Los cambios y las transformaciones instauradas bajo el régimen militar (1964-1984) tuvieron una dirección y un sentido establecidos en el Informe del Grupo de Trabajo de la Reforma Universitaria que se consolidó a través de la Ley N° 5.540 de 1968. La autonomía universitaria se estableció bajo los siguientes términos: "Las Universidades gozarán de autonomía didáctico-científica, administrativa y financiera, que será ejercida en la forma de ley de sus estatutos" (Artículo 3º). No existe, por otro lado, ninguna referencia sobre la forma en la que se daría el financiamiento de las instituciones.

En todo ese periodo de dirección militar las acciones de vinculación entre la evaluación y el financiamiento se dieron bajo la forma establecida por los gobernantes militares, contando con la aprobación servil del Congreso Nacional, que promovió la destinación de recursos para el sostenimiento, la paga de salarios, y la expansión según las metas y evaluaciones establecidas por la cúpula dirigente del país. Así, era determinando el número de profesores y personal técnico administrativo y sus salarios; los lugares en los que se instalarían nuevos campus; qué estados de la federación deberían contar con nuevas universidades; qué criterios utilizar para expandir y

financiar el posgrado; qué condiciones establecer para la expansión privada, etc. Por lo tanto, de esa forma se hizo efectiva la vinculación expansión-evaluación-financiamiento en el periodo militar. En ese periodo surge lo que sería el primer vínculo directo entre un proceso de evaluación institucionalizado y el financiamiento, con la implementación del *Sistema Capes*¹ de evaluación del posgrado en 1976.

En el periodo militar se dio la mayor expansión porcentual en la educación superior brasileña y, en especial, del sector privado. La tabla 1 muestra los datos referentes al número de matrículas en el sector público y privado en los años de 1964 y 1984:

Tabla 1
Expansión de la educación superior brasileña de 1964 a 1984

Año	No total de Matrículas	Matrículas públicas		Matrículas privadas	
		Número	%	Número	%
1964	142,386	87,665	61.6	54,721	38.4
1984	1'399,539	571,879	40.9	827,660	59.1
Δ%	883%	552%		1,413%	

Fuente: Sinopsis Estadística de la Educación Superior. MEC/Inep.

Las matrículas en la educación superior crecieron 883%; el sector público creció 552% y el sector privado 1,413%.

También hay que considerar la evaluación hecha por el gobierno militar que concluyó que se debería permitir una gran expansión del sector privado, lo que terminó por invertir los porcentajes de matrículas entre públicas y privadas; en 1964 eran: 60% públicas y 40% privadas y al final del periodo militar, 40% públicas y 60% privadas. Ese hecho, puede considerarse como una nueva vinculación entre expansión-evaluación-financiamiento, ahora, por primera vez, ligando los recursos financieros de las fa-

milias que deberían pagar mensualidades en las instituciones privadas

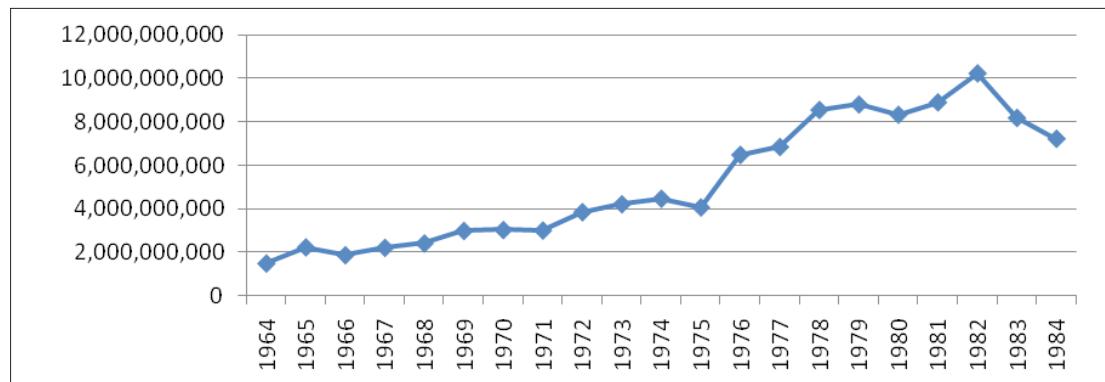
Existe también una vinculación expansión-evaluación-financiamiento en el contexto de las instituciones públicas. La gran expansión (552%) en el número de matrículas se dio gracias a la utilización de un gran número de recursos financieros. Hay que recordar que en ese periodo fueron construidos muchos de los campus universitarios de las instituciones federales de enseñanza superior (IFES), en general, localizados fuera del perímetro urbano, además del establecimiento/expansión del posgrado y del régimen de tiempo completo para los profesores.

¹ CAPES: Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior.

La suma de recursos públicos que se canalizaron a la educación superior en ese periodo de gran expansión está descrita en la gráfica

1, que presenta los recursos invertidos por la Unión en educación superior en el periodo de 1964 a 1984:

Gráfica 1
Recursos invertidos por la Unión en educación superior
en el periodo 1964 a 1984 (R\$*, precios de enero de 2008, igp-di de fgv)**



Fuente: Servicio de Estadística de la Educación y Cultura. Anuario Estadístico de Brasil, 1964-1980.

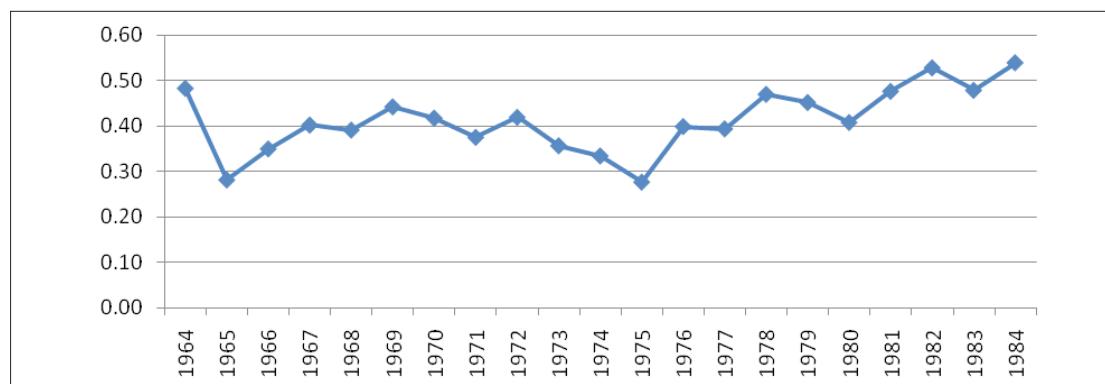
sesu/MEC, 1981-1984. * El real es la moneda de curso legal en Brasil. Su símbolo es R\$, **IGP-DI DE FGV Índice General de Precios (Disponibilidad Interna) Fundación Getulio Vargas.

Los recursos en 1964 eran inferiores a R\$ 2 billones, en 1980 alcanzaron los R\$ 8 billones, llegaron a más de R\$ 10 billones en 1982 y quedaron un poco arriba de los R\$ 7 billones en 1984. En relación al PIB, la gráfica 2 muestra la

evolución de los recursos financieros invertidos en la educación superior durante el régimen militar.

En relación al PIB los recursos en ese periodo pasaron del nivel 0.40% a 0.50%.

Gráfica 2
Recursos de las IFES en el periodo 1964 a 1984, Porcentaje del PIB



Fuente: Recursos financieros: Servicio de Estadística de la Educación y la Cultura. Anuario Estadístico de Brasil, 1964-1980. Secretaría de Educación Superior/Ministerio de Educación (sesu/MEC), 1981-1984. PIB: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), www.ipeadata.gov.br

El vínculo entre expansión-evaluación-financiamiento en la Nueva República

Con el fin del régimen militar y la toma de posesión de un presidente, elegido de forma indirecta, se dio en el país una euforia por la oportunidad de ejercer la democracia y establecer cambios y disposiciones que fueran de Estado y no sólo de gobierno. Se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, encargada de elaborar un nuevo texto constitucional para el país y se dieron muchos foros gubernamentales y no gubernamentales de la sociedad civil para debatir varios temas relacionados con la realidad nacional.

El presidente José Sarney (1985-1989) instituyó una Comisión Nacional para la Reforma de la Educación Superior con el objetivo de “ofrecer subsidios a la formulación de una nueva política para la educación superior”. El informe final, presentado en noviembre de 1985, clarifica el análisis sobre la autonomía universitaria, su evaluación y financiamiento, indicando la posibilidad de un vínculo entre las categorías de análisis en este estudio. Con el objetivo de llevar a la práctica las ideas contenidas en el informe final de esa Comisión se constituyó el Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Educación Superior (GERES) que definitivamente, en su informe, vincula autonomía, evaluación y financiamiento, cuando afirma, al hablar del informe de la Comisión:

El hilo conductor del documento articula la propuesta de **mayor autonomía** de la universidad –condición necesaria para mejorar la calidad de la educación superior– con exigencia de responsabilidad social de la institución, que debe ser **evaluada por procesos públicos**, a través de criterios establecidos por la propia comunidad académico-científica (Geres, 1986: 2, negritas del autor).

Por otro lado, el proceso de **evaluación del desempeño de las instituciones** de edu-

cación superior deberá ofrecer importantes **subsidios para la inversión de recursos entre las instituciones federales**. Como resultado del proceso evaluador, recomendaciones específicas podrán ser hechas en relación a las necesidades y disponibilidad de cada institución (Geres, 1986: 20, negritas del autor).

Con la divulgación de esos análisis se pretendía dar inicio a una nueva vertiente en la vinculación expansión-evaluación-financiamiento, ya que se estaba proponiendo la institucionalización de procesos de evaluación formalizados y modos para condicionar los recursos financieros institucionales a los resultados de esas evaluaciones, dejando de ser ese proceso una evaluación hecha por los gobernantes, como sucedía hasta aquel momento.

El nuevo texto constitucional aprobado en 1988 estableció en el artículo 207 que “Las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, y obedecerán al principio de unión entre enseñanza, investigación y extensión”; vinculó recursos financieros originarios de los recursos públicos para la educación y estableció que el país debería tener una nueva Ley de Directrices y Bases de Educación Nacional (LDB) –que sucedió hasta 1996– y un Plan Nacional de Educación (PNE), que fue aprobado en 2001.

En el gobierno de José Sarney (1985-1989) la expansión de la educación superior fue mínima: eran 1'399,539 estudiantes en 1984 y en 1989 eran 1'518,904 alumnos, lo que significó un 8.5% de aumento en el número de matrículas. Para las IFES fue un periodo de creciente aporte de recursos, estaban inmersas en una intensa actuación sindical, tanto de profesores como de técnicos administrativos, hubo reposición salarial e igualdad salarial (1987) entre IFES bajo el régimen fundacional y autónomo. En los períodos de inflación elevada existieron los llamados “gatillos” salariales que eran disparados cuando la inflación acumulada alcanzaba deter-

minado nivel. La tabla 2 muestra la evolución de los recursos de las IFES, excluyendo los recursos

propios en los años de 1984, 1985 y 1989 y esos recursos como porcentajes del PIB.

Tabla 2
Recursos de las IFES, excluyendo los recursos propios (1984, 1985 y 1989)

Año	R\$ millones A precios de enero de 2008, corregidos por el IGP-DI de la FGV	% PIB
1984	7,225	0.54
1985	9,536	0.46
1989	17,734	0.93

Fuente: Recursos financieros: MEC/SENESU/DPA. PIB: IBGE, www.ipeadata.gov.br

Los recursos, presentados en reales de enero de 2008, tuvieron un crecimiento de R\$7.2 billones para un total de R\$ 17.7 billones (lo que representó un aumento de 146%). Los valores porcentuales con relación al PIB pasaron de 0.54% para 0.93% de 1984 a 1989.

El número de plazas en la educación superior se estancó durante el corto periodo gubernamental de Fernando Collor de Mello (1990-

1992). Eran 1'540,080 estudiantes en 1990 y en 1992 ese número cayó a 1'535,788. Además de eso, con relación a las IFES el Gobierno disminuyó drásticamente los recursos del presupuesto nacional invertidos en las instituciones. La tabla 3 muestra los recursos invertidos en las IFES; primero, en valores de enero del 2008, corregidos por el IGP-DI de FGV y, después como porcentaje del PIB.

Tabla 3
Recursos de las IFES, excluyendo los recursos propios (1989 a 1992)

Año	R\$ millones A precios de enero de 2008, corregidos por el IGP-DI de FGV	% PIB
1989	17,734	0.93
1990	14,597	0.77
1992	9,987	0.53

Fuente: Recursos financieros: MEF/STN/CGC. PIB: IBGE, www.ipeadata.gov.br

Los valores cayeron drásticamente en los tres años de gobierno de Collor de Mello: el nivel R\$ 17.7 billones en 1989 pasó a R\$ 10 billones en 1992, una caída de 43.5%. Los valores porcentuales del PIB también sufrieron una caída significativa, pasando de 0.93% en 1989 a 0.53% en 1992, lo que representa un total de R\$ 12.5 billones del valor del PIB de 2007.

El número de plazas en la educación superior quedó estancado también durante el Gobierno de Itamar Franco (1993-1994), aunque fue en ese periodo cuando hubo una recuperación de recursos de las IFES. La tabla 4 presenta los recursos desembolsados a las IFES, excluyendo los recursos directamente recaudados, a precios de enero de 2008, corregidos por el IGP-DI de FGV y esos mismos valores como porcentajes del PIB.

Tabla 4
Recursos de las IFES, excluyendo los recursos propios (1992, 1993 y 1994)

Año	R\$ millones A precios de enero de 2008, corregidos por el IGP-DI de FGV	% PIB
1992	9,987	0.53
1993	12,587	0.67
1994	15,214	0.82

Fuente: Recursos financieros: MF/STN/CGC. PIB: IBGE, www.ipeadata.gov.br

Los recursos financieros pasaron de R\$ 9.9 billones en 1992 a R\$ 15.2 billones en 1994. En relación al PIB el Gobierno de Itamar Franco elevó el porcentaje heredado de 0.53% a 0.82%.

En la distribución de recursos para el sostenimiento e inversión entre las IFES, hasta 1994 no se utilizaban criterios conocidos por la comunidad universitaria. El modelo para la distribución de recursos entre esas instituciones, apoyado en fórmulas, fue definido en el Decreto N° 1.285, de 30 de agosto de 1994, y considera parámetros para medir necesidades y desempeño (ANDIFES, 1994). Las necesidades se medirían con los siguientes indicadores: a) el número total de alumnos matriculados en los cursos de licenciatura, maestría y doctorado, de las siguientes áreas de conocimiento: Ciencias Exactas y de la Tierra; Ingenierías; Ciencias de la Salud; Ciencias Agrarias; Ciencias Sociales Aplicadas; Ciencias Humanas; Lingüística; y Artes; b) el número total de alumnos matriculados en 1º y 2º grados no-técnicos; c) el número total de alumnos matriculados en los cursos de 2º grado técnicos; d) el área construida; e) el valor total de los gastos de capital en los últimos cinco años; f) el valor total de los otros gastos y el capital en los últimos cinco años.

El desempeño sería medido a partir de los siguientes indicadores: a) el número de alumnos que ingresan en las distintas carreras de la institución; b) el número de titulados de las licenciaturas; c) el número de tesis defendidas y aprobadas

en los programas de maestría y doctorado; d) el número de alumnos en cursos de especialización; e) las evaluaciones promovidas por la CAPES de los programas de maestría y doctorado; f) la titulación del cuerpo docente; g) una proporción ideal alumno/docente; h) una proporción ideal docente/servidor técnico-administrativo.

Se debe apreciar que las evaluaciones promovidas por la CAPES de los programas de maestría y doctorado serían utilizadas como modelo y, por lo tanto, interferirían en el monto de los recursos financieros destinados para cada IFES. Hay que recordar la relación directa entre los resultados de las evaluaciones y el volumen de recursos destinados a las becas, financiamientos de los programas de posgrado y promoción de eventos.

A partir de 1999, durante la gestión de Paulo Renato Souza como ministro de Educación (1995-2002), se comenzó a aplicar otro modelo basado en una experiencia desarrollada en Inglaterra, que se divide en dos fases: actividades de enseñanza y actividades de investigación. Las primeras consideran a los alumnos de la institución: licenciatura, maestría, doctorado y residencia médica. La parte relacionada a la investigación considera a los docentes involucrados en el posgrado, en los programas evaluados por la CAPES con calificación igual o superior a 3 (tres). Se convirtió en algo importante para las instituciones el aumento en el número de estudiantes, indicador con alto valor en esta metodología.

Durante el gobierno de Lula se retoman las ideas presentes en el modelo original del gobierno de Itamar Franco, pero con la propuesta de diversos cambios como la estimación de los recursos que serían empleados en las IFES para cubrir sus gastos básicos, como combustibles y lubricantes, alquiler de inmuebles, alquiler de equipo, mantenimiento de inmuebles, mantenimientos de equipo, agua y drenaje, servicios de comunicación, copias y reproducción de documentos, energía eléctrica, telecomunicaciones, servicios de limpieza, servicios de vigilancia y consejería, gastos diarios y pasajes.

El aumento del número de alumnos de licenciatura, un parámetro importante en cualquiera de los modelos implantados en los tres gobiernos, significa el aumento en los recursos de sostenimiento e inversión. Es necesario recordar que el pastel financiero es dividido entre las instituciones y cuando una consigue aumentar su “rebanada” es porque otras instituciones, obligadamente, se quedan con porciones más chicas. Esto da pie, inevitablemente, a una competencia entre las instituciones.

Esa conexión evaluación-financiamiento está claramente explícita en esa medida y:

ha tenido como consecuencia no sólo que varias instituciones se esfuerzen por superar los patrones a partir de los cuales se mide su rendimiento, pero también ha producido un fuerte efecto de segregación por medio del cual las instituciones fuertes y consolidadas incrementan sus recursos y las instituciones débiles continúan incrementando sus deficiencias (Díaz Barriga, 2002: 14).

En la modalidad implantada para las IFES hay un dispositivo de control/seguridad que busca limitar de un año a otro la gran fluctuación entre los recursos invertidos, tanto para más como para menos, 20% y 7%, respectivamente, pero puede, a lo largo del tiempo, producir desequilibrios catastróficos para las instituciones que frecuentemente perdieron recursos financieros,

en caso de que no sean realizadas acciones con el objetivo de solucionar sus dificultades. De esa forma, se busca aliviar el efecto expuesto por Díaz Barriga.

Durante el gobierno de Itamar Franco fue que se desarrolló el primer proceso de evaluación institucional con la participación de las instituciones, el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB). El compromiso institucional fue hecho por conformidad y no significa en su contexto ninguna vinculación entre evaluación y financiamiento.

El gobierno de ocho años de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), promovió muchos cambios en la educación superior. Fue en ese periodo que el Congreso Nacional aprobó la Ley 9.394/96, que es la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), y la Ley 10.172/2001, que es la del Plan Nacional de Educación (PNE), con fuerte presencia del gobierno en sus definiciones. En ninguno de estos textos se hace referencia directa a la vinculación que estudiamos.

Mientras tanto, está presente la regulación de un sistema nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, tanto en la LDB, como en la Constitución Federal de 1988: el artículo 206 de la Constitución Federal (CF) establece en su inciso VII que la “enseñanza será administrada con base en los siguientes principios: (...) garantía de un estándar de calidad”; el artículo 209 de la CF afirma que la “enseñanza está abierta a la iniciativa privada, tomando en cuenta las siguientes condiciones: I autorización de las normas generales de educación nacional y II autorización y evaluación de la calidad por parte del poder público. La LDB en su artículo 9º. establece que: a) “La Unión se encarga de asegurar el proceso nacional de evaluación del rendimiento escolar en la enseñanza básica, media y superior, en colaboración con los sistemas de enseñanza buscando la definición de prioridades y la mejora de la calidad de la enseñanza”; b) “asegurar el proceso nacional

de evaluación de las instituciones de educación superior, con la cooperación de los sistemas que tuvieran responsabilidad sobre este nivel de enseñanza”; c) “autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar, respectivamente, los cursos de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza”; el artículo 46 de la LDB afirma que: “La autorización y el reconocimiento de licenciaturas, así como la acreditación de instituciones de educación superior tendrán plazos limitados, siendo renovados periódicamente después del proceso regular de evaluación.

Por lo tanto, quedó por cuenta de la acciones de los gobernantes y ahora, también en las legislaciones aprobadas por el Congreso Nacional, la vinculación directa o indirecta entre, evaluación y financiamiento, tanto en el sector público como en el privado. Enlistaremos las acciones de vinculación que fueron establecidas en el gobierno de FHC, resaltando que el primer caso de vinculación directa entre evaluación y financiamiento se encuentra en el sistema Capes de Evaluación del posgrado, creado en 1976.

Al interior de cada IFES fue implantada por la Ley N° 9.678/98, reglamentada a través del Decreto 2668/98, la competitividad entre los profesores con la introducción de una Gratificación de Estímulo a la Docencia (GED), como un complemento al salario del docente:

los valores para la gratificación correspondían a la puntuación obtenida por los docentes, determinada conforme al régimen de trabajo (20h, 40h o tiempo completo), la categoría (auxiliar, asistente, adjunto o titular) y la titulación (licenciatura, diplomado, especialización, maestría o doctorado). Mientras tanto, la mayor puntuación se relacionaba a la cantidad de horas-aula semanales (120 dos 140 puntos posibles), sobrevaluando esta variable en detrimento de otras, debilitando la triada enseñanza-investigación-extensión y

orillando a los profesionales a concentrarse fundamentalmente en las actividades de enseñanza (Silva Jr, Catani, Giglioli, 2003: 17).

La introducción de la GED en la vida universitaria; fue relevante en la configuración salarial de los docentes, provocó un cambio de actitud de su parte. Ganó fuerza el “aulismo” y la búsqueda a toda costa, de actividades que permitieran a los profesores acumular puntos en la carrera por la gratificación salarial. Por un lado, ese fenómeno contribuyó a la expansión del número de plazas de las IFES y al aumento de una productividad cuantitativa (número de actividades por profesor), por otro, provocó cierta “despreocupación” por la calidad y el papel social y cultural de las instituciones públicas. En el gobierno de Lula el proceso de evaluación para dicha gratificación fue suspendido y los puntos fueron otorgados a todos los profesores bajo la forma de gratificación.

En el gobierno de FHC las acciones de evaluación asociadas al PAIUB perdieron apoyo y se instituyó el Examen Nacional de Carreras (ENC), el *Provão*, establecido por la Ley 9.131/95, y la Evaluación de las condiciones de oferta de las carreras de licenciatura establecida por el Decreto n° 2.026/96, que alcanzaron, en mayor medida, los aspectos vinculados a la evaluación y financiamiento, del sector privado. Los estudiantes de enseñanza media y sus familiares al saber que los alumnos de una carrera perteneciente a determinada IES recibieron una mala evaluación en el *provão* o que a la institución no le fue bien en la Evaluación de las condiciones de oferta, podían “escapar” de esa institución y buscar otras con mejores resultados.. Se daba a conocer uno y otro resultado conforme a la conveniencia de la institución, utilizando siempre los mejores de sus diferentes carreras. Las instituciones hicieron uso, y abuso, de los medios de comunicación donde daban a conocer los datos que favorecían a sus intereses.

Así, muchas carreras,

inclusive en las universidades públicas, introdujeron el uso del puntaje alcanzado en el *provão* como expresión de su calidad y publicitaron, a través de pendones y carteles, la ubicación que obtuvieron, como indicador de su posición en el *ranking* académico (Cunha, Fernandes e Forster, 2003: 15).

A través de la Ley 10.260/2001, se creó el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Enseñanza Superior (FIES), “destinado a la concesión de financiamiento a estudiantes regulares matriculados en licenciaturas en instituciones privadas y con evaluaciones *positivas*” (cursivas del autor). El significado de evaluación positiva quedó establecido en el Documento 1.725/2001: “Son consideradas licenciaturas con evaluación positiva aquellas regularmente reconocidas, excepto cuando hayan obtenido exclusivamente calificaciones D ó E en las tres últimas evaluaciones realizadas por el Examen Nacional de Carreras.” Por lo tanto, se pasó a valorar el resultado del *provão* en ese importante instrumento “afianzador” del estudiante en la institución privada, que se encuentra en la FIES, más allá de la “actual coyuntura de las políticas de evaluación, el *puntaje* alcanzado asume el papel de parámetro fundamental de la calidad. Si el dictamen es positivo, se convierte en el gran triunfo de *marketing* para divulgar la IES y la licenciatura” (Cunha, Fernandes e Forster, 2003: 15).

Por lo tanto, hay repercusiones inmediatas en el financiamiento de las IES que se pueden presentar de diversas formas: disminución en la demanda de los concursos de selección; cambio del perfil socio-económico de los alumnos que buscan la institución, dándose la posibilidad que exista una reducción en las condiciones de pago de las mensualidades; aumento en el

incumplimiento por parte de los alumnos, al sentirse desmotivados por el resultado negativo de la licenciatura en el *provão*. Cualquiera de esas alternativas interfieren directamente en el financiamiento de las instituciones privadas, lo que provoca la toma de las más diversas y contradictorias medidas por parte de sus dirigentes, desde ofrecer “cursitos” internos y premios a los estudiantes hasta la mejora de la plantilla de profesores, la biblioteca y los laboratorios.

Ahora, en las instituciones públicas, otra acción que se puede asociar a la vinculación entre evaluación y financiamiento, es la reducción de los recursos del fondo público invertidos en las IFES en el gobierno de FHC. Cuando el financiamiento con recursos del Fondo Público parece insuficiente, las instituciones públicas se encaminan a prestar servicios, ofrecen cursos, asesorías y consultorías remuneradas y, de esta forma, consiguen atacar dos polos: el estatal y el empresarial.

En ese caso, la institución pública depende, sutilmente, de la evaluación que el mercado hace de la calidad de sus servicios y se hace efectiva la vinculación entre evaluación del mercado y el monto de recursos financieros que la institución pública consigue obtener, al utilizar el apoyo de fundaciones privadas. Es pertinente recordar que, en general, las instituciones públicas no están bien preparadas para entrar en esa competencia por los recursos existentes en algunos sectores de la sociedad, que necesitan del apoyo de profesionales de las IES que son profesores/investigadores y no siempre saben lidiar con propuestas presupuestales, plazos y evaluaciones empresariales. Las IFES fueron orilladas a ese camino por la constante reducción de sus recursos en el gobierno de FHC, tanto en reales, corregidos por el IGP-DI da FGV, como en porcentaje del PIB. La tabla 5 muestra esa evolución en los años de 1994, 1995 y 2002:

Tabla 5
Recursos de las IFES, excluyendo los recursos propios (1994, 1995 y 2002)

Año	R\$ millones		% PIB
	A precios de enero de 2008, corregidos por el IGP-DI de la FGV		
1994	15,214		0.82
1995	16,896		0.75
2002	13,156		0.55

Fuente: Recursos financieros: Ejecución Presupuestal de la Unión, www.camara.gov.br. PIB: IBGE, www.ipeadata.gov.br

Los recursos financieros pasaron de 15.2 billones a un valor inmediato de 13 billones, lo que significa una reducción de 13.8% en el volumen total de recursos provenientes del fondo público. Se destaca que, a pesar de esta reducción, las IFES crecieron de 367,531 matrículas en 1995 a 531,634 en 2002, es decir, un incremento de 45%. Esa expansión de las matrículas la motivó el Modelo de Inversión de Recursos entre las IFES que, a partir de 1999, comenzó a dar mayor peso al número de alumnos de licenciatura, y la introducción de la Gratificación del Estímulo a la Docencia (GED) que privilegió la carga didáctica semanal, más allá de haber existido signos ministeriales de que habría la posibilidad de

expandir la plantilla de profesores efectivos de las IFES. Los porcentajes en relación al PIB, en ese periodo, cayeron de 0.82% en 1994 a 0.55% en 2002, lo que representa 0.27% de disminución, o en términos reales, valores de R\$ 6.75 billones, si consideramos el PIB de 2007.

La expansión de la educación superior en el gobierno de FHC se dio con mayor fuerza hacia el sector privado, que encontró un ambiente propicio para la apertura de nuevas instituciones y nuevas carreras. La tabla 6 presenta la evolución del número de instituciones y del número de alumnos matriculados en el periodo de 1994-2002, tomando en cuenta los datos del Censo de Educación Superior:

Tabla 6
Número de instituciones y de matrículas en el gobierno de FHC

Año	No. de instituciones			No. de matrículas		
	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.
1994	851	218	633	1'661,034	690,450	970,584
2002	1,637	195	1.442	3'479,913	1'051,655	2'428,258
Δ%	92%	-11%	128%	106%	52%	150%

Fuente: Censo de la Educación Superior, MEC/Inep.

El número de instituciones públicas disminuyó en el periodo, debido a la fusión de diversas facultades en universidades; la cantidad de instituciones privadas creció 128%. El número de matrículas se multiplicó 2.5 en el sistema privado y creció 52% en el sector público.

Luiz Inácio Lula da Silva cumplió cinco años de mandato en 2007, y ha realizado diversas ac-

ciones que necesitan ser analizadas bajo la perspectiva de este estudio, es decir, la vinculación expansión-evaluación-financiamiento.

El número de IES y de matrículas, que había crecido considerablemente en el gobierno FHC, continúa creciendo en el gobierno de Lula da Silva, lo que puede verse en la tabla 7, a continuación:

Tabla 7
Número de instituciones y de matrícula en el gobierno de Lula da Silva

Año	No. de instituciones			No. de matrículas		
	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.
2002	1,637	195	1.442	3'479,913	1'051,655	2'428,258
2007	2,281	249	2.032	4'880,381	1'240,968	3'639,413
Δ%	39%	28%	41%	40%	18%	50%

Fuente: Censo de Educación Superior, MEC/Inep.

Mientras tanto, se espera que la expansión de matrículas en el sector público se dé con gran intensidad en 2008, 2009 y 2010 en virtud de los programas de expansión de las Universidades Federales. El primero de estos programas amplió el número de campus al interior del país, debiendo ser adicionadas nuevas matrículas hasta 2010, y el segundo, el de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) que se extenderá de 2008 a 2012.

Se debe resaltar que las familias brasileñas ya están alcanzando sus límites financieros para el pago de mensualidades en las instituciones privadas, tomando en cuenta la enorme desigualdad social existente en Brasil. Este hecho podría impedir una expansión mayor de las IES privadas en los próximos años (Amaral, 2003: 72).

El camino trazado por las diversas acciones emprendidas por el gobierno de Lula da Silva para promover cambios en la educación superior dejaron marcas que mostraron el intento por vincular evaluación y financiamiento, aunque muchas de esas acciones propuestas no hayan sido efectivas. La primera acción en ese sentido está contenida en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) y en el Programa Universidad para Todos (ProUni).

El SINAES fue instituido a través de la Ley 10.861/2004 con el “objetivo de asegurar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, de las licenciaturas y del desempeño académico de sus estudiantes”. Acerca del uso de los resultados de ese proceso la Ley nº 10.861/2004 afirma en el Párrafo Único del

Artículo 2º que los resultados “constituirán una referencia básica de los procesos de *regulación y supervisión de la educación superior*, en ellos se abarca la acreditación y la renovación de la acreditación de instituciones de educación superior, la autorización y el reconocimiento de licenciaturas” (cursivas del autor). Al constituirse como una referencia para los procesos de regulación y supervisión de la educación superior, el SINAES podrá ser utilizado, dependiendo de las políticas gubernamentales que sean establecidas, para hacer efectiva una fuerte vinculación con el financiamiento.

Se puede afirmar que ese movimiento ya se inició cuando se implantó el Programa Universidad para Todos (ProUni) a partir de la Medida Provisional N° 212/2004 al establecer en el párrafo 4º del Artículo 7º que el MEC “desincorporará del ProUni la licenciatura que no cumpla los criterios sobre el desempeño del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) por tres evaluaciones consecutivas...”.

Hay que destacar que el ProUni está directamente relacionado al financiamiento de las instituciones privadas ya que se destinan recursos “a la concesión de becas de estudio integrales y becas de estudio parciales de cincuenta por ciento (media beca) para licenciaturas y especializaciones, en instituciones privadas de enseñanza superior, con o sin fines lucrativos”, según lo establece el Artículo 1º. De la Medida Provisional nº 213 de 10/09/2004. De esta forma se define la relación SINAES-ProUni como una concretización del vínculo que estamos discutiendo.

La propuesta de reforma de la educación superior planteada por el gobierno de Lula da Silva en diciembre de 2004, en lo referente al financiamiento de las IFES, presenta, en por lo menos tres momentos, la vinculación del financiamiento con un proceso de evaluación.

En primer lugar, el documento de diciembre de 2004, “Establece normas generales para la educación superior, regula el Sistema Federal de la Educación Superior, y otras disposiciones”, al tratar específicamente del financiamiento de las IFES, los artículos 41 al 46 dejan claro que las Universidades Federales contarán con una autonomía mayor de la que hoy poseen, pero, mientras tanto, continuarán enfrascadas, en una “autonomía relativa” en lo referente a la gestión financiera, pues sería ofrecida una mayor autonomía a la existente ahora, en lo que se refiere a los siguientes aspectos: a) los excedentes financieros de un año “serán incorporados automáticamente al siguiente periodo” (Art. 42, § 3º); b) los recursos “deberán ser reasignados por la Unión bajo la forma de dotaciones globales” (Art. 44, § 1º); y c) las instituciones elaborarán y ejecutarán sus presupuestos, “asegurando la posibilidad de readministrar a partir de acuerdos, programas o categorías de gastos” (Art. 45). Por lo tanto, con la evaluación de que no sería posible establecer una autonomía de gestión financiera como determina la Constitución Federal, el gobierno de Lula da Silva ofrece la posibilidad de una autonomía relativa, remitiendo a las discusiones generadas en el gobierno Vargas.

Lo referente al establecimiento del presupuesto global está establecido en el párrafo 2º del Artículo 44 que dice que las IFES “se deberán

adaptar a la gestión autónoma de los recursos que les fueran destinados, en el régimen de presupuesto global, atendiendo *indicadores institucionales de gestión y desempeño*” (cursivas del autor).

Sobre la expansión de las IFES, vinculada a la elaboración de Plan de Desarrollo Institucional (PDI), el párrafo 4º del Artículo 46 establece que “la expansión de las instituciones federales de educación superior será definida por el Ministerio de Educación mediante el análisis de los PDI de cada institución y la correspondiente evaluación de desempeño, según los criterios definidos en el reglamento” (cursivas del autor).

En estas tres posibilidades de acción, que no se concretizaron, quedó definida la posición del gobierno de Lula da Silva de vincular evaluación y financiamiento en el contexto de las IFES. Se reflejó al final de 2005 al proponer la expansión de los campus del interior y, en 2007, el Programa de Reestructuración y Expansión de las IFES (REUNI).

En el caso de la expansión de los campus de las IFES situados al interior del país, fueron vinculados recursos financieros, plazas de docentes y de técnico-administrativos bajo la condición de que el resultado de la expansión representara 20 alumnos por profesor. Por lo tanto, hubo una evaluación gubernamental –sustentada hasta en la misma Constitución Federal– de que se deberían ampliar las plazas al interior del país y que se debería elevar la proporción alumno/profesor.

En el Programa de Restructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) también se dio una vinculación entre evaluación y financiamiento. La proporción alumno/profesor² se debería elevar a 18 en las IFES y el

² Esta proporción alumno/profesor fue definida considerando la matrícula proyectada para las licenciaturas y el tamaño ajustado de la plantilla docente. La matrícula proyectada considera que una determinada cantidad de alumnos por carrera, queda rezagado y concluye en mayor tiempo del estipulado su licenciatura y el tamaño ajustado de la planta docente toma en cuenta la cantidad de estudiantes de posgrado stricto-sensu y los dictámenes CAPES. “El ajuste del tamaño del cuerpo docente, para las universidades que sobrepasan la media nacional en el número de plazas en posgrado, se hace a razón de 1 docente DE por 6 alumnos de maestría y doctorado (en el caso de programas con calificación 3 y 4), de 1 docente por 5 alumnos (programas 5 y 6) y 1 docente por 4 alumnos (programas 7)” (BRASIL.. MEC, 2007a: 11).

Índice de titulación y eficiencia terminal³ (TCG) se debería elevar a un 90%. Para cumplir con tales metas el gobierno de Lula da Silva vinculó recursos financieros, plazas de profesores y de técnico-administrativos. Si se concretizan las expansiones del REUNI, las plazas aumentarán un 105%, los recursos del personal y otros gastos, 58% y el número de docentes, 40%.

Consideraciones finales: tensiones y desafíos de la vinculación en la Nueva República

Se puede considerar que la vinculación entre evaluación y financiamiento en el proceso de constitución y expansión de la educación superior en Brasil encuentra su origen y está presente en las acciones realizadas por todos los gobiernos que impulsaron la expansión de ese nivel educativo en el país.

Mientras, en el periodo de la Nueva República el proceso evaluador ganó perfiles formales y estatus de política de Estado, toda vez que está presente en la Constitución Federal de 1988, en el ENC de 1995, en la LDB de 1996 y en el SINAES de 2004.

La autonomía financiera otorgada a las universidades del Estado de São Paulo –USP, Unicamp y Unesp– vinculado el monto de los recursos financieros a un porcentaje del ICMS (Impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios), se puede considerar como el primer escenario en la educación superior brasileña en que la vinculación, que aquí examinamos, se hizo efectiva de forma más sutil, toda vez que la única evaluación realizada fue para definir qué porcentaje se debería destinar a cada una de las instituciones. Se concluyó que el porcentaje histórico recibido por las instituciones debería servir de parámetro básico para ese fin. A partir

del momento en que las IES paulistas comenzaron a recibir los recursos financieros así definidos, tuvieron autonomía para definir su expansión y la vinculación evaluación- financiamiento.

La relación entre evaluación y financiamiento fue definiendo su forma en la Nueva República, primero en acciones gubernamentales aisladas, como el Modelo de Distribución de Recursos entre las IFES en los periodos de Collor y de FHC de 1994, el ENC (Examen Nacional de Carreras) en 1995, la reducción de los recursos del Fondo Público Federal que se destinaban a las IFES, el REUNI en 2007, Calificación Preliminar de Carreras (CPC) y el Índice General de Cursos (IGC) de 2008, y también en Legislaciones aprobadas por el Congreso Nacional, como la GED en 1998, FIES en 2001 y ProUni en 2004.

El CPC y el IGC fueron promovidos por el gobierno de Lula da Silva en 2008 y forman parte del proceso de evaluación de las IES. Hacen una vinculación entre evaluación y financiamiento y toman en gran consideración el resultado de la aplicación del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (Enade). Se puede prever que tendrán las mismas repercusiones que tuvo la implantación del *prorão*, sobre todo en las IES privadas.

La implantación de un modelo para la distribución de recursos financieros de gasto y capital entre las IFES tuvo como consecuencia el aumento en el número de alumnos de licenciatura. La Gratificación del Estímulo a la Docencia (GED) provocó una mayor preocupación de los docentes de las IFES en mejorar sus índices de productividad. La permanencia de las gratificaciones salariales como la del GED pueden provocar, a mediano plazo, la corrupción de las relaciones internas de trabajo con consecuencias negativas para la interacción de las instituciones con la sociedad, por ser orilladas a actuar burocráticamente, con el objetivo de sumar puntos en

³ Sobre la TCG el MEC aclaró que la “tasa media de 90% de eficiencia terminal de la licenciatura habla de la eficiencia con la que las universidades federales cumplen con las plazas que ofrecen y motivan a sus estudiantes a la titulación, objetivo que debe ser monitoreado a lo largo de la ejecución de los planes de reestructuración” (BRASIL. MEC, 2007: 12).

una tabla que resultaría en un premio financiero al profesor.

El Examen Nacional de Cursos, el *provão*, causó principalmente en las instituciones privadas la modificación de planes de estudio, la contratación de profesores titulados, la ampliación de bibliotecas, la implementación de nuevos laboratorios, etc. Mientras tanto, la importancia que le daba el MEC a la divulgación de los resultados de ese frágil instrumento de evaluación, que consideraba capaz de evaluar la carrera y a veces daba la impresión de que era posible utilizar los resultados para evaluar la propia IES, hizo que los complejos procesos de evaluación como el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades brasileñas, el PAIUB, recibieran fuerte oposición por parte de aquellos que querían ver implantadas las listas clasificadorias.

La estrategia gubernamental de reducción de recursos del Fondo Público invertidos en las instituciones públicas alcanza frontalmente lo que es máspreciado para las instituciones universitarias, su autonomía académica. Si los laboratorios, bibliotecas, actividades de intercambio etc., pasan a depender primordialmente de los recursos captados en el mercado hay, inevitablemente, un entumecimiento de la libertad intelectual de la institución, que comienza a orientar muchas de sus actividades a la atención de los intereses utilitaristas de financiadores privados muy exigentes. Las IFES fueron orilladas al mercado, cuando, para completar sus recursos financieros, pidieron ayuda a fundaciones de apoyo.

En las instituciones privadas la presencia de la evaluación del FIES y el ProUni provocan la movilidad de alumnos entre instituciones, ante la dificultad de las familias para pagar las mensualidades.

El REUNI, con la imposición de elevar la proporción alumno/profesor tendrá como consecuencia inmediata la reducción en el gasto por estudiante (se debe estudiar esta evolución), lo que podría interferir en la calidad de la formación de los estudiantes y en las actividades de investigación y de extensión si, en los próximos años, no hubiera aportación de recursos financieros especiales para el desarrollo de esas actividades. La gran mayoría de los nuevos profesores que se contratarán en ese periodo, 16,000 aproximadamente, ya deberán contar con grado de Doctor, lo que significará la ampliación de los programas de posgrado *stricto-sensu* que traerá consigo la exigencia de nuevos laboratorios, de presupuesto para intercambio y, por lo tanto, la elevación de los gastos de las universidades federales.

La vinculación entre evaluación y financiamiento es un “arma” poderosa que puede ser utilizada por los gobernantes para hacer efectivos los cambios en las instituciones de educación superior, que puede traer repercusiones positivas y negativas para sus actividades. Por eso, sería necesario que fueran definidos, para cada acción que relacione evaluación y financiamiento, mecanismos protectores/de seguridad contra los posibles peligros de esa vinculación, ya que las consecuencias de los procesos de vinculación pueden ser profundamente dañinos para las actividades educativas y a veces irreversibles en un corto plazo.

Referencias

- Amaral, N. C. (2003). *Financiamento da Educação Superior: Estado X Mercado*. São Paulo e Piracicaba: Cortez e Unimep., 2003.
- Andifes (Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior). (1994). *Matriz de Alocación de Recursos para as IFES*. Brasília., 1994.

- Barros, C. M. (2007). *Ensino Superior e sociedade brasileira: análise histórica e sociológica dos determinantes da expansão do ensino superior no Brasil (décadas de 1960/70)*. Dissertação de mestrado. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo-SP, 2007.
- Brasil. INEP. (2003). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*. Ministério da Educação. Brasília.
- Brasil. MEC. (2007). Normas para a implementação do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Brasília-DF, 2007.
- Brasil. MEC. (2007a). Diretrizes Gerais do REUNI, Brasília-DF.
- Brasil. MEC. Anuário Estatístico do Brasil, 1964-1980. SESU/MEC, 1981-1984.
- Cunha, L. A. (1986). *A Universidade Temporânea*. Livraria Francisco Alves Editora S.A. Rio de Janeiro-RJ.
- Cunha, M. I.; Fernandes, C. M. y Forster, M. M. (2003). "Perspectivas para o ensino e a docência universitária frente ao impacto das políticas de avaliação externa no Brasil" *Revista Avaliação*, Campinas, 8, (1): 11-26, mar./2003.
- Díaz Barriga, A. (2002a) "A avaliação no marco das políticas para a educação superior: Desafios e Perspectivas." *Revista Avaliação*, Campinas, 7, (7): 9-17, jun./2002.
- Fávero, M. L. A. (2000b). *Universidade do Brasil: guia dos dispositivos legais*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Fávero, M. L. A. (2006a) *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Melchior, J. C. de A. (1981). *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. Tese de Doutorado. Publicação da Faculdade de Educação da USP. V. 17. São Paulo-SP.
- Mendonça, A. W. P. C. (2000). A Universidade no Brasil. Em: *Revista Brasileira de Educação*. Nº 14, mai/jun/jul/ago. 2000, Número Especial, 500 anos de educação escolar. Editora Autores Associados. Campinas-SP.
- Prado Jr., C. (2000). *Formação do Brasil Contemporâneo*. Divisão de Publicação da Empresa Folha da Manhã S. A. e Editora Brasiliense. São Paulo-SP.
- Salmeron, R. A. (1999). *A Universidade Interrompida: Brasília 1964-1965*. Brasília: UnB, 1999.
- Silva Jr., J. R.; Catani, A. M. y Giglioli, R. S. P. (2003). Avaliação da Educação Superior no Brasil: uma Década de Mudanças. *Revista Avaliação*, Campinas, 8, (4): 9-29, dez./ 2003.
- Teixeira, A. (1961). A expansão do ensino superior no Brasil. Em: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. V. 36, nº 83, jul/set. 1961, p.3-4. Texto examinado na home-page: <http://www.prossiga.br/anisoteixeira/artigos>. Páginas de 1 a 2, 27/08/2000.
- Tobias, J. A. (1991). *História da Educação Brasileira*. IBRASA. 4ª Edição. São Paulo-SP.