

Une évaluation de la participation de la société civile et de la
collaboration interministérielle au Plan de Développement de
l'Éducation - PDE

Étude de cas: Brésil 2008

Sérgio Haddad
(Chercheur responsable)
• Ludmila Carvalho • Sabine Saraiva
(Assistentes de recherche)



São Paulo, avril de 2008
Appui de la Fondation Gérin-Lajoie

TABLEAUX :

Tableau 1 : Revendication du droit à l'éducation dans les années 1980

SIGLES

ANDE	Association Nationale de l'Éducation
ANDES-SN Supérieur	Syndicat National des Enseignants des Institutions d'Enseignement Supérieur
ANPED	Association Nationale de Post-Graduation et Recherche en Éducation
BID	Banque interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CACS	Conseils d'Accompagnement et de Contrôle Social
CAQI	Coût Élève Qualité
CEDEC	Centre des Études de Culture Contemporaine
CEDES	Centre des Études en Éducation
CDES	Conseil de Développement Économique et Social
CF	Constitution Fédérale
CNE	Conseil National d'Éducation
CNTE	Confédération Nationale des Travailleurs en Éducation
CONEB	Conférences Nationales de l'Éducation
CONED	Conférence Nationale de l'Éducation
CPI	Corruption Perception Index
DATASUS	Banque de Données du Système Unique de Santé
DRU	Déliement des Recettes de l'Union
EJA	Éducation des Jeunes et des Adultes
EPT	Éducation pour Tous
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Forum Mondial de l'Éducation
FMI	Fonds Monétaire International
FMS	Forum Mondial Social
FNDEP	Forum National de Défense de l'Éducation Publique
FUNDEB	Fonds de Manutention et Développement de l'Éducation de Base
FUNDEF	Fonds de Manutention et Développement de l'Enseignement de base
IBGE	Institut Brésilien de Géographie et Statistique
IDEB	Indice de Développement de l'Éducation de Base
IDH	Indice de Développement Humain
IDE	Indice de Développement de l'Éducation
IDEB	Indice de Développement de l'Éducation de Base
INEP	Institut National des Études et Recherches Scolaires
ISU	Institut de Solidarité et de Coopération Universitaire
LDB	Loi des Directives de Base de l'Éducation Nationale
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MEC	Ministère de l'Éducation
MST	Mouvement dos Travailleurs Ruraux Sans Terre
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique

ODM	Objectifs du Millénaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Programme d'Accélération de la Croissance
PAR	Plan d'Actions articulées
PIB	Produit Interne Brut
PISA	Programme International d'Évaluation par Élève
PDE	Plan de Développement de l'Éducation
PNAD	Recherche National par échantillon de foyer
PNB	Produit National Brut
PNE	Plan National de l'Éducation
PPDE	Programme Argent dans l'École
PSDB	Parti de la Démocratie Sociale Brésilienne
PT	Parti des Travailleurs
SAEB	Système de Évaluation de l'Éducation de Base
UBES	Union Brésilienne des Étudiants
UFPE	Université Fédéral du Pernambuco
UFRGS	Université Fédérale du Rio Grande do Sul
UNE	Union Nationale des Étudiants
UNDIME	Union Nationale des Dirigeants Municipaux de l'Éducation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

INDEX

Introduction	p. 05
1.0 Contexte brésilien	p. 05
1.1 Le gouvernement Lula et les attentes de changement social	p. 06
2.0 Structure et fonctionnement du système éducatif brésilien	p. 07
3.0 Situation du Brésil face aux objectifs nationaux et internationaux	p. 08
3.1 Accès	p. 09
3.2 Qualité	p. 10
3.3 Équité	p. 11
4.0 Participation de la société civile	p. 12
5.0 Le Plan de Développement de l'Éducation	p. 13
5.1 Le PDE et ses Principes	p. 14
5.2. Consensus et Critiques	p. 18
5.3 La participation de la société civile tout au long de l'élaboration du Plan	p. 19
5.3.1 L'entrée de la Campagne Nationale pour le Droit à l'Éducation	p. 20
5.3.2 Le mouvement « FUNDEB pour de vrai » et le processus d'élaboration du FUNDEB.....	p. 20
5.4 Action interministérielle et stratégie intégrée	p. 22
Quelques indications à titre de conclusion	p. 26
RÉFÉRENCES	p. 27
ANNEXES.....	p. 30
NOTES.....	p.31

Introduction

Cette étude est le fruit d'un partenariat entre la Fondation Gérin-Lajoie et l'ONG « Ação Educativa » et a pour objectif de contribuer au débat global sur les difficultés des pays pour atteindre les objectifs du Millénaire établis dans le contexte des Nations Unies, ainsi que ceux fixés à la réunion Éducation pour Tous de Dakar. Note étude portera spécifiquement sur le contexte brésilien.

Elle a pour objectif central l'analyse du Plan de Développement de l'Éducation- PDE, récemment lancé par le Ministère de l'Éducation, en début de second mandat du Président Lula (2007-2010). Dans un premier temps, nous ferons une description du contexte socio-économique brésilien; puis nous présenterons les faits politiques récents, post-régime militaire (1964-1985), l'élaboration de la nouvelle Constitution (1988) et les droits éducationnels qui en découlent, traduits en 1996 dans la nouvelle Loi des Directives de Base. Il sera également abordé le processus de démocratisation des instances politiques, ainsi comme l'action de société civile, ses formes d'organisation et de participation, dans ce contexte. Ensuite, ce travail analyse le système éducationnel brésilien et sa situation par rapport aux Objectifs du Millénaire et de l'Éducation pour Tous; ainsi comme par rapport aux travaux de promotions et d'implémentation de l'éducation comme droit humain réalisé par les mouvements sociaux. Un bilan de la situation du système éducatif brésilien nous permettra de le situer par rapport aux Objectifs du Millénaire et de l'Éducation pour Tous; nous discuterons aussi de la façon dont les mouvements sociaux se sont engagés pour la promotion et la mise en œuvre de l'Éducation en tant que droit de l'homme.

Nous procéderons ensuite à une analyse du Plan de Développement de l'Éducation. Nous verrons quel rôle la société civile a joué dans le processus de prises de décisions, les débats et la mise en œuvre du PDE. Enfin, nous analyserons l'articulation du Ministère de l'Éducation avec les autres Ministères et son impact dans l'atteinte des objectifs éducatifs.

1.0 Contexte brésilien

La République Fédérale du Brésil, située en Amérique du Sud est une ancienne colonie portugaise constituée de 27 États, un District Fédéral (Brasilia) et de 5560 Municipalités. Le pays est subdivisé en six macro régions statistiques : Nord, Nord-Est, Centre-Ouest, le Sud et le Sud-Est. Avec une superficie de 8 547 877 km², et presque 170,000,000 habitants^[1] c'est le pays le plus vaste et le plus peuplé d'Amérique latine. C'est aussi le cinquième pays du monde tant par l'étendue de son territoire que par l'importance de sa population¹ et le plus grand pays lusophone de la planète.

Au cours des 50 dernières années, le Brésil a effectué une transition démographique très rapide. La croissance démographique qui s'était considérablement accélérée depuis le début du siècle et jusqu'en 1970 s'est depuis stabilisée. On observe des taux de croissance de 20.4 personnes pour 1000 habitants et une notable chute dans les taux de fécondité de 2,29 fils par femme^[2] (il y a seulement quelques décennies, ce taux était de plus de 10 fils par femme). L'espérance de vie à la naissance a aussi augmenté au cours des dernières décennies, la moyenne pour la population masculine est actuellement de 68,35 ans, et de 75,96 pour la population

¹ Le Brésil fait partie du groupe E9 des 9 pays les plus peuplés au monde.

féminine; le taux de mortalité infantile a aussi baissé: il est 25.8 pour 1000 nouveaux nés vivants ^[3].

En quelques décennies, le Brésil est passé d'une société essentiellement rurale à une société urbaine et industrialisée. 83% de la population vit dans des zones urbaines et 45% dans des villes de plus de 500.000 habitants.

Le Brésil est doté d'un secteur industriel fort, d'une production agricole vaste et d'importantes ressources naturelles. Son PIB actuel est de R\$2.6 trillions avec une croissance de 5,4% la dernière année (2007), ce qui le situe parmi les 8 plus grands PIB du monde.

Ces caractéristiques décrivent un pays au potentiel énorme qui lui confère une influence économique et géographique au sein des pays de l'Amérique latine. Pourtant, cette richesse ne bénéficie pas à tous les Brésiliens et Brésiliennes. Selon l'ex-président Fernando Henrique Cardoso (1994-2002): "Le Brésil n'est plus un pays sous-développé, mais un pays injuste". Il se caractérise comme un pays qui construit un patron de concentration extrême de la richesse et du revenu, dans lequel les 10% les plus riches de la population détient 75% de la richesse nationale pendant que les 90% les plus pauvres disposent d'à peine 25% de la richesse. (Pochmann, 2007). Son PIB par habitant correspond à celui d'un pays intermédiaire, mais 21% de sa population vit avec moins de deux dollars par jour. Ces quelques données nous permettent de comprendre pourquoi le Brésil occupe seulement le 63^{ième} rang de l'Indice de Développement Humain (IDH), derrière d'autres pays de l'Amérique latine comme le Mexique, l'Argentine et le Chili. Ces inégalités affectent directement les régions, les groupes sociaux et ethniques qui composent la société brésilienne: Elles atteignent principalement les populations rurales, afro-descendantes, les populations indigènes et les habitants des régions du Nord et du Nord Est. Ce qui fait que si l'on désagrège l'IDH par régions du pays, certaines se situent au niveau de pays d'Afrique subsaharienne et d'autres au niveau de pays européens. Ces inégalités ont des composantes structurelles fortes d'un pays qui porte les marques d'un long passé colonial d'esclavage^[4] et d'un État qui, malgré la croissance économique, continue à maintenir les privilèges de peu et ne parvient pas à redistribuer les richesses créées à tous.

1.1 Le gouvernement Lula et les attentes de changement social

Après 21 ans de régime militaire (1964-1985), la proclamation de la Nouvelle République inaugure un nouveau cycle social et politique. La Constitution de 1988 augmente les droits sociaux et fondamentaux, consolide les principes d'universalisation, démocratise les instances de l'État et incorpore des mécanismes de participation de la société civile dans les politiques publiques. Après la dictature militaire, le Brésil, connaît une période de stabilité démocratique: élaboration d'une Constitution moderne, élections régulières et liberté d'organisation des partis, presse libre et société civile active. Pourtant, bien que la Constitution soit considérée comme une des plus avancées au monde sur le plan des droits civils, politiques, sociaux et culturels, la société est encore marquée par un déficit démocratique important.

Lula a été élu le 27 octobre de 2002, soutenu par un front d'opposition, chapeauté par un parti de gauche, le Parti des Travailleurs (PT). Son élection a représenté un changement dans la traditionnelle composition et alternance des élites au pouvoir. Lula a été réélu en octobre 2006., Depuis, un grand débat anime le pays : la droite et le secteur des affaires exigent la continuation d'une politique économique de rigueur qui a assuré au cours du premier mandat leur

enrichissement. Les secteurs populaires et de gauche demandent à l'Etat qu'il se recentre sur ses objectifs sociaux.

Le gouvernement Lula a essayé d'établir un compromis entre ces différents conflits d'intérêt. Son premier mandat n'a pas échappé aux dénonciations de corruption, de constitution d'un gouvernement en faveur des élites, ne modifiant pas la redistribution des richesses et ayant fait bien peu au vu de la dette historique que le gouvernement a envers une grande partie de la population. Néanmoins, il a aussi stabilisé l'économie et celle-ci présente actuellement de bons résultats en termes de croissance économique, d'augmentation de l'emploi et du revenu. Une vaste politique de transfert de revenus à travers un programme de « bourses familiales » a bénéficié à 45 millions de personnes pauvres dans le pays, la valeur du salaire minimum a été rehaussée, de nombreux emplois ont été créés. Ces mesures ont fait du président Lula le plus populaire de l'histoire récente du pays et sa côte de popularité est importante.

2.0 Structure et fonctionnement du système éducatif brésilien

Le système scolaire brésilien est actuellement régi par la Loi de Directives de Bases^[5] (LDB), promulguée en 1996, et par le Plan National de l'Éducation^[6] (PNE), qui est entré en vigueur en 2001. La LDB, qui découle de la Constitution Fédérale de 1988, est le fruit d'intenses débats au sein des gouvernements et de la société civile. Parmi les principales mesures, elle instaure la décentralisation politico-administrative et définit les compétences de chaque entité fédérée, institue la gestion démocratique de l'enseignement dans les écoles (création de Conseils Scolaires), ainsi que dans les différents systèmes municipaux, d'Etat et fédéraux d'enseignement (création de Conseils d' Education), elle prévoit aussi la progressive autonomie administrative et pédagogique des établissements d'enseignement. Le système de financement de l'Éducation est, également, décentralisé et l'obligation budgétaire est restaurée : des ressources minimales à attribuer à l'Éducation sont définies dans la Constitution Fédérale de 1988 pour chaque niveau de gouvernement. La LDB a également prévu l'élaboration d'un Plan National d'Education (PNE). Adopté en 2001, dans la foulée de la Conférence Éducation Pour Tous de Dakar, il définit les priorités et fixe des objectifs décennaux pour le pays en accord avec les différents protocoles internationaux.

Le Système scolaire brésilien se divise en deux niveaux : Éducation de base et Enseignement Supérieur. L'Éducation de base consiste en trois niveaux successifs : l'éducation infantile, pour les enfants entre 0 et 6 ans (crèches pour les enfants jusqu'à trois ans et enseignement préscolaire pour les enfants de 4 à 5 ans), l'enseignement de base, obligatoire et gratuit, qui couvre 9 années de scolarité^[7] et l'enseignement secondaire, au minimum, de 3 ans. Il existe aussi pour l'éducation de base, quatre autres modalités spécifiques d'enseignement : l'Éducation de Jeunes et d'Adultes, destinée aux jeunes à partir de 16 ans et aux adultes qui n'ont pas terminé ou n'ont pas eu accès au système régulier d'enseignement^[8], l'éducation spéciale, destinée aux personnes handicapées, modalité qui est à présent incluse dans le réseau régulier de l'enseignement ; l'enseignement professionnel ; et l'éducation scolaire indigène. L'enseignement supérieur s'adresse, en général, aux étudiants de 18 et 24 ans.

L'enseignement, au Brésil est obligatoire de 6 à 14 ans. L'éducation publique est gratuite à tous les niveaux et sa responsabilité est partagée entre l'Union, les États, le District Fédéral et les

Municipalités. La liberté d'enseignement est garantie par la présence d'institutions publiques, philanthropiques et privées. Environ 87% de l'Éducation de base et secondaire est publique et a lieu dans les écoles municipales ou des États ; 13% des inscriptions sont effectuées dans le secteur privé. Le secteur privé est traditionnellement fort dans l'enseignement préscolaire^[9] et surtout dans l'Enseignement Supérieur, où 70% des étudiants sont inscrits^[10].

L'Union, par le biais du Ministère de l'Éducation (MEC), a un rôle normatif, redistributif et supplétif. Elle est en charge de la coordination de la politique scolaire nationale : définition des directives de bases de l'Éducation en accord avec le Conseil National de l'éducation^[11], des Paramètres et des Directives curriculaires, de l'articulation entre les différentes entités fédérées, ainsi que de l'évaluation. Par le biais de son assistance technique et financière aux États et aux Municipalités, elle joue un rôle de redistribution et de compensation afin de garantir l'égalité des possibilités d'accès et un niveau minimum de qualité en matière éducative. Le Gouvernement Fédéral est également responsable de l'offre d'enseignement public supérieur dans les Universités Fédérales et dans les écoles professionnelles de niveau secondaire. Il participe très peu à l'Éducation de Base, avec moins de 1% des inscriptions.

L'Éducation de base relève de la compétence des gouvernements des États et des Municipalités^[12] en régime de collaboration. Les États sont chargés plus spécifiquement des quatre dernières années de l'enseignement de base et de l'enseignement secondaire; quant aux Municipalités, elles ont pour tâche d'assurer l'offre d'enseignement infantile, l'enseignement de base « primaire », c'est-à-dire, les cinq premières années, et de l'Éducation des Jeunes et des Adultes.

La Constitution de 1988 et la Loi de Directrices et Bases pour l'Éducation de 1996, qui en découle ont rompu avec la gestion centralisée du système scolaire, calquée sur le modèle français, et instauré un système décentralisé, qui confère une grande autonomie administrative et pédagogique aux différentes entités fédératives et aux écoles, et dans lequel les responsabilités et les compétences se répartissent entre l'Union, les États et les Municipalités, en régime de collaboration. Théoriquement, l'Éducation de base compte donc 26 systèmes d'Etat, 1 de district et 5561 municipaux, tous autonomes pour légiférer en cause propre. Il s'agit en vérité de systèmes ouverts qui s'interpénètrent et se complètent tant au plan matériel que législatif selon le domaine traité. Mais le régime de collaboration est marqué par de nombreux dysfonctionnements causant ainsi divers problèmes dans la mise en oeuvre des politiques publiques scolaires.

La Constitution et la LDB ont aussi institué le principe de la gestion démocratique de l'enseignement public dans les établissements et systèmes d'enseignement- par le biais des Conseils Scolaires et des Conseils d'éducation - et le principe de l'autonomie pédagogique et financière des établissements publics d'enseignement. Il revient à chaque système fédéral d'enseignement de régler sa gestion, entraînant une multitude de lois et des positions gouvernementales très disparates tant en termes conceptuels que d'application de ces principes de gestion démocratique et d'autonomie.

Etant donné les imperfections dans la définition du régime de collaboration, le système scolaire brésilien se caractérise par ses tensions et oscillations constantes entre un système éducatif centralisé et un système décentralisé comme établie par la CF88, à travers le régime de

collaboration. Son architecture administrative le situe entre les deux, ce qui place souvent le Ministère de l'Éducation dans une situation inconfortable lorsqu'il s'agit d'établir une norme nationale pour l'Éducation.

La Situation du Brésil face aux objectifs nationaux et internationaux

Actuellement, le système d'enseignement brésilien compte 55.9 millions d'enfants inscrits dans l'enseignement de base et 33.3 millions d'élèves dans l'enseignement secondaire^[13]. Le Brésil a suivi le même mouvement d'amélioration des conditions scolaires que les autres pays de l'Amérique latine depuis les années 80 et, particulièrement depuis 1990, où des progrès importants ont été réalisés surtout concernant l'accès. Le Brésil a ainsi amélioré sa position au niveau international et occupe actuellement la 63ème position dans l'IDH Éducation^[14]. Si l'on compare les profils scolaires des populations actuelles à ceux du début de la décennie de 90, on peut affirmer qu'aujourd'hui la présence à l'école est plus grande, les conditions d'accessibilité meilleures, la moyenne de scolarité plus importante^[15], et la moyenne d'années pour la conclusion des études plus courte (elle est passée de 11.7 ans en 1991 à 10.5 ans en 2000^[16]). Les données montrent également une légère réduction des inégalités régionales et sociales. Ces résultats illustrent bien les avancées importantes dans les politiques scolaires du pays.

Les études montrent aussi que les dépenses publiques ont augmenté dans l'enseignement de base grâce à la création du FUNDEF^[17] et à l'amélioration de la redistribution des ressources allouées à chaque unité de la fédération. Le pourcentage du PIB alloué à l'Éducation s'est accru dans la seconde moitié de la décennie 90, passant de 3.9% en 1995 à 4,3% du PIB^[18].

Ces avancées ont cependant été insuffisantes pour garantir une scolarisation de bonne qualité pour tous les Brésiliens. En effet, le niveau de scolarité de la population brésilienne demeure faible et très inégal: en 2005, la durée moyenne des études de la population de plus de 15 ans était de 7 ans, même si l'enseignement de base de 9 ans est obligatoire. Selon l'origine sociale, géographique et ethnique, ce chiffre souffrait de fortes variations^[19].

Quant aux inégalités qui existent entre le secteur privé où étudient les élites et le secteur public, elles créent un véritable apartheid éducatif qui a de graves conséquences sur la formation politique, éthique et culturelle au sein de la société. Le bas niveau de scolarité de la population peut être interprété comme un corollaire de nombreux problèmes : persistance d'un nombre élevé de personnes analphabètes, accès encore limité à l'éducation infantile (surtout pour les enfants de 0 à 3 ans), faiblesse et insuffisances des acquis d'apprentissage et des taux de conclusion dans l'enseignement fondamental, accès restreint et marqué socialement à l'enseignement secondaire et à l'éducation supérieure, insuffisance d'une offre de qualité bien coordonnée pour l'enseignement professionnel.

3.1 Accès

L'augmentation significative de l'accès à l'enseignement primaire et de base^[20] au cours des dernières décennies illustre la priorité accordée à ce niveau par les politiques scolaires nationales et l'engagement en faveur des objectifs internationaux et nationaux.

Entre 1992 et 2002, le taux de scolarité est passé de 81,4% à 93,8% pour l'enseignement de base^[21]. Malgré tout, les mesures prises se sont montrées insuffisantes pour garantir l'accès et la permanence de tous les enfants à l'école et, en 2003, 5,6% de la population de 7 à 14 ans n'était toujours pas scolarisée^[22]. S'ajoutent à cela des taux d'évasion scolaire et de redoublement, qui bien qu'ayant diminué au cours des dernières années, se situent encore à des niveaux élevés : en 2005, pour l'enseignement de base, ils étaient respectivement de 7,5 et de 13%^[23]. Ces indicateurs combinés provoquent des retards significatifs dans la progression scolaire des élèves et des taux de déphasage scolaire élevés, indicateur qui révèle la faible productivité interne du système éducatif brésilien. 41,7% des enfants de l'enseignement fondamental (8 premières années d'étude) sont en déphasage scolaire et seuls 66% des élèves achèvent le cycle de scolarité obligatoire à l'âge prévu.

On estime aussi que 1/5 des élèves abandonne l'école au long des quatre premiers niveaux^[24]. Les taux de permanence en cinquième année sont révélateurs des grandes différences régionales avec des déphasages de plus de 20% entre le Sud (région riche), 91,7% et le Nord-Est (région pauvre), 70,2%. En ce qui concerne les taux de conclusion de l'enseignement de base, de 100 élèves seulement 59 concluaient ce cycle (40 dans le Nord-Est).

Le recensement scolaire de 2000 réalisé par l'INEP montre qu'au cours des 10 dernières années, il y a eu une augmentation de l'accès à l'Enseignement secondaire en proportion plus importante que pour les autres niveaux d'enseignement : de 1991 et 2000, le nombre d'inscriptions a augmenté de 117, 31%, alors que pour l'enseignement de base, le taux était de 22,31%. L'offre d'accès est cependant encore insuffisante. En effet, le diagnostic révèle un accès encore restreint à ce niveau d'enseignement : en 2000, seule 40,1% de la population fréquentait le secondaire.

L'augmentation de l'accès à l'enseignement de base et au secondaire ainsi que la mise en place des programmes d'Education des Jeunes et des Adultes ont entraîné une réduction importante du taux d'analphabétisme de la population de plus de 15 ans au cours des dernières décennies : il est passé de 39,6% en 1960 à 10,5% en 2004^[25]. On constate cependant la persistance d'un nombre encore élevé d'analphabètes, presque 14 millions. Des facteurs comme l'origine ethnique, la région et le genre sont déterminants: l'analphabétisme est nettement plus important dans le Nord-Est (22%) que dans le Sud (7%), en zone rurale (26%) qu'en zone urbaine (8%). Il atteint plus fortement la population noire (14%) que la population blanche (7%).

Le bas niveau de scolarité de la population s'illustre aussi par de forts taux d'analphabétisme fonctionnel au sein de la population de plus de 15 ans, qui atteignent les 24,5%. De la même manière, les populations noires et métisses présentent les taux les plus graves d'analphabétisme fonctionnel^[26]. La somme des indicateurs d'analphabétisme absol et fonctionnel montre qu'en 2004, 45,8 millions de personnes de plus de 14 ans ne savaient toujours pas lire et écrire.

Bien que la demande sociale continue à être latente et croissante, l'offre de pré-scolarisation, correspondant à l'objectif 1 de l'EPT est également loin d'être universalisée, le taux brut de scolarisation étant à peine de 57,2% en 2007.

Quant à l'enseignement supérieur, une simple analyse quantitative des inscrits dans les universités brésiliennes montre son caractère profondément élitiste au Brésil, privilège de peu.

Seuls 9% des élèves de 17 à 24 ans accèdent à ce niveau, ce pourcentage étant un des plus bas de l'Amérique latine.

3.2 Qualité

Les problèmes de qualité rencontrés dans les systèmes publics d'enseignement de base sont les principales causes des problèmes scolaires et du bas niveau de scolarisation de la population. L'exclusion sociale qui en résulte est liée non seulement au manque de places, mais il est associé à la qualité médiocre de l'éducation : nombre élevé d'enfants par salle, faible volume/horaire par journée scolaire (4,4h), bas niveau de qualification des enseignants, dévalorisation considérable de leurs salaires, installations matérielles inadéquates et précaires, manque de matériel pédagogique, fragilité institutionnelle de la gestion démocratique. Tous ces facteurs empêchent la bonne performance des élèves et des enseignants et expliquent le taux élevé de redoublement et d'évasion scolaire.

Ces constats montrent que, malgré tous les gains absolus dans les indicateurs quantitatifs scolaires, il reste encore beaucoup à faire pour la qualité de l'éducation offerte et acquise par les élèves.

La LDB exige une formation de niveau supérieur pour les enseignants du second cycle de l'enseignement de base et de l'enseignement secondaire; et une formation de niveau secondaire pour les niveaux préscolaires et pour le premier cycle de l'enseignement de base. Malgré les progrès accomplis, un tel seuil est encore loin d'être atteint. Les données du MEC/INEP montrent qu'en 2003, seuls 51% des professeurs avaient effectivement atteint un tel niveau de qualification dans le secteur public et 64%, dans le secteur privé, taux également très bas. Ces indices sont encore plus préoccupants dans le Nord et le Nord-Est, où seulement 52,2% des enseignants du second cycle de l'enseignement de base possèdent la qualification légale.

Malgré la mobilisation de diverses organisations, il n'existe toujours pas de minimum salarial ni de plan de carrière pour les enseignants. Selon la région d'exercice et le niveau d'enseignement dispensé, les conditions salariales varient considérablement. Ainsi, les enseignants du Nord-Est gagnent, en moyenne, 43,9% de moins que la moyenne salariale nationale et un enseignant du niveau secondaire gagne le double d'un enseignant du préscolaire ou du fondamental, ce qui laisse apparaître la dévalorisation des professionnels des premières phases de socialisation et d'alphabétisation de l'enfant.

Les conditions matérielles (bibliothèque, accès à internet, terrain de sport, salle d'informatique, outils pédagogiques, etc.) dans les écoles publiques sont très précaires et largement insuffisantes. Une grande hétérogénéité règne au sein des différents systèmes scolaires d'Etats et municipaux, des différents niveaux d'enseignement et de la situation géographique de l'école (quartier de classe moyenne, périphérie...). Seules 22,6% des écoles du premier cycle du fondamental sont équipées de bibliothèques, 16,9%, d'accès à internet et 23,4%, d'un terrain de sport. Moins de la moitié des élèves de l'enseignement public (90% des inscriptions) a accès à une bibliothèque et seuls 2 élèves sur 5 disposent d'un accès à internet à l'école. Si l'on compare avec le réseau privé, les différences d'infrastructure sont énormes. Sans parler des disparités entre les régions ni des conditions des écoles en zone rurale. En 2005, 13% d'elles ne disposaient pas toujours pas de réseau électrique.

3.3 Équité

On peut dire que l'égalité des genres dans la scolarisation a été atteinte, néanmoins, si on adopte une perspective ethnique, les données révèlent que les taux d'alphabétisation sont toujours plus bas chez les femmes noires que chez les femmes blanches 78% contre 90% , et que les taux de scolarisation sont inférieurs : 76% contre 83%.

Une étude de l'INEP ^[27] montre que la population afro-brésilienne possède en moyenne deux ans de scolarisation en moins que la population blanche. De plus de cela, on observe que la proportion de la population noire et métisse scolarisée diminue au fur et à mesure que le niveau d'études augmente: dans l'enseignement de base, elle représente 53,2%, dans l'enseignement secondaire 43,9% et seulement 23% des étudiants universitaires.

Quant aux populations indigènes, elles sont toujours profondément exclues de l'éducation et, bien que la législation brésilienne et le Plan National d'Éducation déterminent que l'enseignement soit différencié et dispensé dans chacune des 180 langues brésiennes, les ressources allouées à cette modalité sont encore très insuffisantes : en 2003, ils représentaient 0,001% du budget total pour l'éducation. En général, les maigres initiatives sont insérées dans la modalité d'éducation rurale, ce qui illustre le peu de reconnaissance donnée de la spécificité de ce groupe.

En 2001, le PNE estimait à 15% le nombre de personnes aux besoins éducatifs spéciaux. Pourtant, le recensement scolaire de 2005 (INEP/MEC) montre que seulement 640,317 inscriptions ont été effectuées dans les écoles publiques régulières et dans les écoles spécialisées, sur une population de presque 60 millions d'étudiants.

Une étude réalisée par l'INEP (2001), cherchant à évaluer la croissance nécessaire des inscriptions pour atteindre, en 2011, les objectifs définis par le Plan National de l'Éducation (Loi 10,172/2001), montre que l'offre scolaire pour l'enseignement de base est seulement la première mesure de promotion de l'éducation. Tous les résultats montrent clairement que la bonne performance dans les indicateurs quantitatifs n'a pas été accompagnée d'une amélioration de l'apprentissage des élèves, restant ainsi loin des objectifs de qualité.

Dans un pays comme le Brésil, où les inégalités sociales et régionales sont énormes, il y a encore beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité/efficience du système d'enseignement et garantir la permanence des enfants à l'école. Pour cela, il est essentiel que les politiques publiques fassent de plus efforts pour diminuer de telles inégalités, ce qui passe par une connaissance précise des performances de chaque système scolaire dans les régions et municipalités et par une amélioration de la formation des enseignants et de leurs conditions de travail.

4.0 Participation de la société civile

À la fin des années 70 et au début des années 80, la société civile brésilienne crée et revitalise un grand nombre d'organisations et initie un cycle important de Conférences sur l'Éducation. À cette même période, la Confédération Nationale de Travailleurs de l'Éducation (CNTE) et le Syndicat National d'Enseignants d'Institutions Fédérales d'Enseignement Supérieur (ANDES-SN) sont créés. Ces organisations ont joué un rôle important dans les discussions sur les politiques

éducatives, pour la défense des intérêts des enseignants, mais aussi en faveur de la mobilisation pour le Droit à l'Éducation.

Pendant les années 80 les Conférences Brésiliennes de l'éducation sont les lieux d'une forte participation de la société, mobilisée dans le processus d'élaboration de la nouvelle Constitution. La Constitution Fédérale de 1988, suivie de la Loi des Directives de Base pour l'Éducation de 1996, qui élargissent le droit à l'éducation et instituent les principes de gestion démocratique de l'enseignement et l'autonomie des établissements, ont constitué, d'une certaine manière, les lieux d'expression et le résultat de ces mobilisations. Mais c'est aussi à ce moment qu'apparaissent les politiques néo-libérales accompagnées d'ajustements structurels et de l'adoption de politiques récessives transformant le Brésil en un des pays les plus endettés du monde. Les politiques macro-économiques entraînent la focalisation des ressources vers l'enseignement de base régulier. Cette focalisation, contraire aux principes universalistes annoncés dans la Constitution de 1988, provoque un nouveau cycle de mobilisation pour revendiquer l'application des droits qui y sont mentionnés.

Les revendications sont multiples et variées. Voici certaines d'elles:

Tableau 1 : Revendications pour le droit à l'éducation dans les années 1980

<p>Amélioration de la qualité de l'éducation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Lutte contre le redoublement et l'évasion scolaire - Assistance aux élèves à travers l'alimentation scolaire, les moyens de transports et le matériel scolaire - Réduction du nombre d'étudiants par classe - Meilleures infrastructures - Révision des programmes scolaires - Formation plus soucieuse de l'élève en tant que personne - Révision des méthodes éducatives et des contenus des livres scolaires - Mise en place d'un Coût Élève Qualité - CAQ^[28]
<p>Évaluation et qualification des professionnels de l'éducation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de carrière national avec minimum salarial national - Révision des modes de formation des enseignants - Formation spécialisée pour l'enseignement infantile
<p>Démocratisation de la gestion de l'éducation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Démocratisation du fonctionnement des organes publics d'administration du système - Mise en place, démocratisation et amélioration des Conseils d'éducation à tous les niveaux de l'État

	-Décentralisation administrative, financière et pédagogique -Gestion participative au sein des écoles, élections scolaires directes et secrète des directeurs des établissements
Financement de l'éducation	-Fonds publics uniquement aux écoles publiques -Plus grande transparence du système de financement et amélioration des CACS - Augmentation des fonds alloués à l'Éducation
École obligatoire	- Garantie par l'État à tous citoyens entre 0 et 17 ans - de la crèche jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire

5.0 Le Plan de Développement de l'Éducation

Au mois de mars 2007, le MEC a présenté les lignes générales du Plan de Développement de l'Éducation. En avril, un ensemble de stratégies et des mesures légales a été lancé afin de mettre œuvre ses actions. Mais ce n'est qu'au début d'octobre que le document officiel a été rendu disponible. Pendant les premiers mois, un intense débat public sur le Plan a eu lieu, caractérisé par des positions très différenciées sur celui-ci. L'incompréhension et les interrogations des différents acteurs étaient également perceptibles dans la presse et dans les médias, comme l'a remarqué l'Observatoire de l'Éducation ^[29].

Qu'est-ce que le PDE ?

Comme nous l'avons vu précédemment, si les indicateurs des deux dernières décennies, illustrent les gains absolus et relatifs en indices quantitatifs de la couverture scolaire, ils montrent aussi les résultats relatifs quant à la qualité de la couverture scolaire : disparités régionales persistantes, es indicateurs alarmants sur acquis d'apprentissage en lecture et en écriture des élèves brésiliens, grandes disparités entre les écoles et les régions, très mauvaises conditions de formation des enseignants et de leur rémunération. Après un premier mandat timide dans le champ de l'Éducation, le Gouvernement Lula a cherché à imprimer la marque de son action dès le début de son second mandat. Le PDE se présente comme un plan constitué de 40 programmes. Ces programmes sont établis dans un ensemble de lois, de décrets, de résolutions, de programmes, de projets et d'actions. Le PDE réunit des mesures légales et des actions déjà existantes au niveau du MEC, lance de nouveaux décrets et incorpore des actions nouvelles ou reformulées, de grandeur d'ordre et de portée très différentes.

Un certain nombre d'objectifs de ses programmes sont fixés à 2010, fin du mandat présidentiel, d'autres sont renvoyés à 2022, année qui représente le bicentenaire de l'Indépendance du Brésil. Certains programmes seront développés en partenariat avec d'autres Ministères, comme le Ministère de la Santé, du Sport, de la Science et de la Technologie, de la Culture, du Développement Social et du Combat de la Faim.

5.1 Le PDE et ses Principes :

Principe 1 : Une vision systémique de l'enseignement et de l'éducation de base comme priorité

Les différents programmes qui composent le PDE peuvent être organisés autour de 4 axes: Éducation de base, Éducation Supérieure, Éducation Professionnelle, Alphabétisation.

Étant donnée son amplitude, le PDE a été présentée par le MEC comme un plan ayant une vision systémique, agissant sur tous les niveaux de l'enseignement, contrairement aux politiques mises en place par les gouvernements précédents caractérisées par une « vision fragmentée » de l'éducation. Il faut souligner la priorité accordée à l'Éducation de base : 26 des 40 programmes présentés lui sont destinés. Ainsi, la plupart des programmes réalisés par le Gouvernement Fédéral seront mis en oeuvre en partenariat avec les États et les Municipalités, principaux responsables de l'Éducation de base, et prioritairement avec ceux qui rencontrent de plus grandes difficultés. Ce partenariat vise, selon le MEC, à encourager ces niveaux du gouvernement à investir fortement dans la qualité de l'enseignement de base.

Principe 2 : « territorialisation » dans la politique éducative du MEC

Selon MEC, afin de réduire des inégalités, le PDE met en place un concept de territoire innovateur dans l'éducation, essentiel dans la mesure où c'est sur le territoire que les cliques culturels et sociaux créés par la géographie et par l'histoire naissent et se reproduisent. Le PDE fonde ses actions sur une conception de l'éducation orientée vers la réalisation des principes constitutionnels en mettant en synergie une vision systémique de l'éducation (principe 1), organisation du territoire (principe 2) et développement économique et social ». (MEC, 2007b)

« Jusqu'à présent, le MEC avait beaucoup de difficultés à connaître les programmes éducatifs mis en place sur territoire. Il travaillait à partir du concept de Droit à l'Éducation, mais il ne disposait pas de données précises pour évaluer l'effectivité de ces droits dans les Municipalités et les États. L'existence du concept de Droit à l'Éducation n'était donc pas accompagnée d'une politique territorialisée par le MEC pour garantir ce droit. » **André Lazaro, Secrétaire de l'éducation base du MEC**

Le PDE avance sur ce point au travers de diverses actions par lesquelles le MEC exerce une sorte de « droit d'ingérence » au sein des entités fédérées (États et Municipalités) et une posture plus centrale sur le territoire national. De nombreux programmes inscrits dans le PDE partent ainsi du concept de responsabilité solidaire de l'Union avec les États et les Municipalités, en donnant la priorité aux territoires aux plus grandes difficultés.

Quatre axes du Plan ont utilisés le concept de territorialité pour projeter leurs actions :

Axe 1 : Alphabétisation des Adultes et Éducation des Jeunes et des Adultes (EJA) :

Le programme *Brésil Alphabétisé* est destiné au pays entier, avec une priorité pour les 1100 Municipalités possédant des taux d'analphabétisme supérieurs à 35%. Une attention spéciale sera donnée au Nord-est, où se trouvent 905 de ces Municipalités.

Axe 2 : Éducation de base :

Grâce à des évaluations nationales et à de nouveaux indicateurs – Le *Prova Brasil* et l'*IDEB - Indice de Développement de l'Éducation*^[55] - le Ministère aura la possibilité d'évaluer chaque école en zones urbaines. 1103 Municipalités ont été diagnostiquées comme étant en situation prioritaire.

Le Plan d'Objectifs « *Engagement Tous pour l'Éducation* », sollicite l'adhésion des États et des Municipalités à un programme destiné à l'amélioration de l'éducation de base à partir d'un diagnostic individuel. Il sera destiné aux Municipalités ayant les indicateurs les plus bas.

Axe 3 : Éducation Professionnelle :

Ouverture de 150 nouvelles écoles professionnelles et technologiques fédérales liées à l'économie et la production locale. L'implantation de ces écoles sera définie en concertation avec les Ministères du Développement Agricole, de l'Intégration Nationale, de l'Industrie, du Commerce international et du Développement Social.

Axe 4 : Éducation Supérieure :

Le programme *Université Ouverte du Brésil* permettra que des cours de niveau supérieur et de formation d'enseignants soient offerts dans 291 pôles d'éducation à distance, présents dans tous les États et la Fédération.

Le programme REUNI a comme objectifs l'ouverture de nouvelles Universités Fédérales dans les régions de l'intérieur du pays.

Principe 3 : Le Régime de collaboration, l'axe articulante du PDE

La Constitution de 1988 met en place un système fédéral qui distribue les compétences entre l'Union, les États, le District Fédéral et les Municipalités. Ceci implique des divisions de compétences politiques, techniques et financières dans l'exécution des programmes du PDE. La Constitution définit, néanmoins, que l'Union doit exercer « en matière scolaire, une fonction redistributrice et suppléante, de manière à garantir l'égalisation des chances scolaires et un patron minimum de qualité de l'enseignement moyennant une assistance technique et financière aux États, au District Fédéral et aux Municipalités » (Art. 211).

Par diverses mesures, l'Union redéfinit son rôle et assume de plus grandes responsabilités. Elle rend disponibles des instruments efficaces d'évaluation des politiques d'amélioration de la qualité de l'éducation, surtout de l'éducation de base (IDEB) et modifie les critères d'assistance technique et financière de l'Union aux entités fédérales. L'assistance technique et financière peut s'effectuer par deux procédés : via des transferts obligatoires ou des transferts volontaires. Les transferts obligatoires sont relatifs aux attributions par l'Union de ressources prédéfinies par la Constitution (cas du FUNDEB^[30] et du salaire Éducation); les transferts volontaires sont des ressources supplémentaires fournies aux États et aux Municipalités, via l'élaboration de projets, soumis à contractualisation entre les deux parties.

Pour améliorer la qualité de l'éducation, le fonctionnement concernant l'attribution des transferts volontaires de l'Union sera donc modifié. Le MEC s'est en effet aperçu que les Municipalités aux plus bas IDEB n'avaient jamais reçu de transferts volontaires en raison de leur faible capacité à élaborer des projets.

En visant l'amélioration du régime de collaboration, le MEC cherche à modifier sa logique de travail, des consultants seront envoyés au coeur des systèmes afin d'aider dans la planification éducative. En ce sens, le PDE illustre la volonté du MEC d'adopter une posture centrale innovatrice et de rompre avec les politiques précédentes qui se caractérisaient par le transfert de responsabilité aux entités fédératives (Municipalités et Écoles), sans apporter d'aide à celles qui rencontraient le plus de difficultés. On assiste ainsi avec ce Plan, à une sorte de « fédéralisation de la responsabilité pour l'Éducation ».

Principe 4 : Adhésion, Mise sous Contrat et Responsabilisation des entités fédérales

De nombreux programmes du PDE sont mis en oeuvre par adhésion volontaire des entités fédérées et les systèmes d'enseignement sont amenés à établir des accords conjoints avec le MEC sous forme de contrat. Celle-ci est soumise à l'adoption d'objectifs, mesurés dans la plupart des cas par un système d'évaluation. En ce sens, les actions du PDE adhèrent à un mouvement plus ample, visible dans les politiques éducatives de nombreux pays, ayant comme objectif une plus grande efficacité des systèmes, par le biais d'une plus grande responsabilisation des structures éducatives et de leurs dirigeants. Ce principe de responsabilisation (accountability) est une nouveauté dans le système éducatif brésilien.

Principe 5 : Accompagner le développement de l'éducation à partir de nouveaux indicateurs

Dans une ligne de continuité avec les politiques mises en oeuvre dans les dernières décennies, le MEC diversifie ses instruments de mesures de grande envergure et met en place deux nouveaux indicateurs pour l'Éducation de base: l'IDEB et *le Provinha Brasil*. Ce dernier vise à mesurer l'alphabétisation effective des enfants entre 6 et 8 ans et se fera par adhésion des écoles et des systèmes scolaires. Sa mise en oeuvre et sa correction seront effectuées dans les écoles par les enseignants eux-mêmes.

Mais la principale mesure du PDE et sans aucun doute la plus polémique est la création de l'*Indice de Développement de l'Éducation (IDEB)*, dont l'objectif est d'accompagner le développement éducatif des différentes écoles et réseaux. Présenté par l'Institut National des Études et Recherches Scolaires (INEP), comme un indicateur « simple et facile à calculer » et de facile interprétation (Il varie de 0 à 10, comme varient normalement les notes scolaires), cet indicateur conjugue deux indicateurs habituellement utilisés pour suivre le système éducatif : les indicateurs de flux scolaire (passage à la classe supérieure, redoublements, évacion scolaire) et les notes aux examens obtenues à la fin de chaque cycle. À partir du calcul de l'IDEB par écoles, réseaux et au niveau national, des objectifs d'amélioration ont été fixés l'objectif pour 2021.

Selon le MEC, l'IDEB permettra aussi d'identifier les réseaux et les écoles les plus fragiles à partir de critères objectifs et obligera l'Union à apporter des réponses immédiates et à organiser ses transferts volontaires.

Principe 6 : Plan d'Objectifs pour l'Éducation de base : planification et gestion éducative

L'IDEB et le Plan d'Objectifs « *Engagement tous pour l'Éducation* » sont considérés comme les aspects centraux et les plus innovants du Plan. Le Plan d'Objectifs a été élaboré par le MEC à partir d'une étude réalisée par l'INEP et l'UNICEF, portant sur les « bonnes pratiques » de 33 écoles publiques caractérisées par leurs bons résultats à la « Prova Brasil », malgré des conditions socioéconomiques difficiles. Au terme de cette étude, cinq dimensions fondamentales ont été retenues pour garantir de bonnes conditions d'apprentissage : les pratiques pédagogiques, l'importance de l'enseignant, la gestion démocratique et participative, la participation des élèves et les partenariats externes.

La mise en place de l'IDEB permettra à l'Union d'identifier les écoles et les réseaux les plus en difficultés. À partir de là, le MEC prévoit l'envoi de consultants sur le terrain, afin d'établir un cadre de collaboration entre l'Union et les municipalités. Pour cela un instrument juridique a été créé : le Plan d' Objectifs « *Engagement Tous pour l'Éducation* ». Cet engagement s'appuie sur un ensemble de 28 Directives orientées vers l'amélioration de l'éducation et liées aux cinq dimensions mentionnées précédemment. L'adhésion par les États et les Municipalités, à l'*Engagement Tous pour l'Éducation*, se concrétise dans le *Plan d'Actions Articulées (PAR)*, négociation d'objectifs entre le MEC et l'entité fédérative pour influencer les résultats de l'apprentissage des élèves. L'évolution de ces résultats sera mesurée par l'IDEB et les écoles ayant atteint leurs objectifs se verront attribuer plus de ressources financières. Celles qui n'y parviennent pas recevront l'aide technique et/ou financière du MEC.

On retrouve donc dans ce processus le concept d'*accountability* que nous avons mentionné précédemment. Mais cette responsabilisation n'est pas le seul fait des dirigeants. Selon le MEC, si l'éducation est définie dans la Constitution comme un « droit de tous et un devoir de l'État et de la famille », elle implique aussi la mobilisation sociale et le contrôle par la population des objectifs fixés. Ceci implique un traitement transparent des questions éducatives et des débats sur les politiques mises en place. Pour cela, le MEC prévoit que des Conseils d'Accompagnement soient créés, qui comptent avec la participation de la société civile.

5.2. Consensus et Critiques

Le PDE a été salué par la société brésilienne comme une initiative positive et un effort d'action planifiée du gouvernement fédéral, la première de cette ampleur prise par le président Lula dans le secteur de l'éducation, après 4 ans d'un premier mandat. D'autres secteurs ont aussi émis des réserves et se sont montrés critiques sur certaines mesures et propositions du Plan, notamment la façon peu démocratique dont il a été construit, par un dialogue restreint avec les secteurs de la communauté scolaire et avec d'autres plans précédents, y inclus le Plan Nacional d'Éducation. *falta alguma coisa aqui.*

Parmi l'ensemble des mesures annoncées, certaines font l'unanimité : amélioration du Programme Brésil Alphabétisé qui présentait de bas résultats depuis sa mise en place en 2003, investissement dans les infrastructures, dans le transport scolaire et dans les matériels didactiques face aux besoins des systèmes qui ont accueilli un nombre croissant d'élèves. La volonté de mieux former les enseignants est un autre élément important du plan : création d'un réseau national de formation initiale et d'actions de formation continue. Dans cette même ligne, l'idée de stages rémunérés dans le réseau public d'étudiants en licence dans les universités publiques a été remarquée. Elle vise à les encourager à faire carrière dans l'école publique, si dépourvue de professionnels, surtout dans les disciplines de Physique, Chimie et de Biologie. Éloge a aussi été fait de la volonté d'augmenter l'offre d'enseignement professionnel au niveau secondaire. Enfin, les organisations ont noté la volonté de créer une école inclusive, qui permettrait l'accueil d'une part importante des personnes porteuses de déficiences physiques.

Pourtant, certaines mesures et actions ont été critiquées et font l'objet de discussions entre les organisations de l'éducation, la société brésilienne et le gouvernement.

Pour de nombreux spécialistes, une des grandes faiblesses de ce Plan, en partie dû à l'absence de dialogue social lors de son élaboration, tient au fait de ne pas être relié directement aux objectifs du PNE, établi en 2001, après un ample processus de mobilisation de la société civile.

L'utilisation de l'IDEB comme indicateur pour mesurer le développement de l'éducation est une des mesures les plus polémiques. Des nombreux professionnels et organisations ont argué qu'en prenant en compte seulement le rendement et l'approbation des élèves comme facteurs de mesure de la qualité de l'Éducation, cet indicateur laisse de côté d'importants aspects comme les salaires des enseignants, la participation de la société dans le processus de l'enseignement, la formation des éducateurs ect.

Bien qu'une étape importante ait été franchie avec les discussions autour d'un minimum salarial national et la mise en oeuvre de programmes de formation, les professionnels de l'éducation ont bien compris que la valorisation de leur métier serait faible car le montant de la rémunération reste inférieur à ce qu'avait préconisé la CNTE. Pour eux, en effet, la revalorisation salariale est fondamentale pour toute amélioration dans la qualité de l'offre éducative.

Un autre aspect important qui a fait l'objet de critiques se réfère au financement. L'implantation du FUNDEB qui élargit le nombre de personnes bénéficiaires du Fonds a été saluée, mais de nombreuses voix ont aussi pointé l'insuffisance des ressources qui lui sont appliquées, ne donnant pas suite aux revendications d'atteindre au moins le seuil de 7% du PIB.

5.3 La participation de la société civile au long de l'élaboration du Plan

Le Plan National de Développement de l'Éducation a été lancé officiellement le 24 avril 2007 et présenté sous forme embryonnaire et sans documents d'appui ou de référence à quelques personnes à la fin du premier mandat du président Lula en 2006. Avant cette présentation, ni les organisations de professionnels de l'éducation comme la CNTE (laquelle englobe un ensemble de syndicats enseignants et est un acteur important dans le débat brésilien sur l'Éducation, non seulement au niveau corporatiste, mais aussi de la lutte pour une éducation publique de qualité) ni

l'UNDIME, ni les étudiants via l'UBES ou l'UNE, ni les Centres Universitaires de Recherche liés aux questions de formation et d'éducation n'ont été consultés. La Campagne Nationale pour le Droit à l'Éducation, le Mouvement des paysans Sans Terre et les autres mouvements de la société civile n'ont également pas été invités à discuter de ce Plan. Plus grave, le Conseil National d'Éducation, organe consultatif du MEC a été lui aussi écarté des discussions lors de l'élaboration du Plan.

Enfin, le processus d'élaboration du PDE a été effectué sans prendre en compte l'avis des enseignants et des éducateurs. Márcia Angela Aguiar, enseignante de l'Université Fédérale du Pernambuco (UFPE) et présidente de l'Association Nationale de Post-Graduation et Recherche en Éducation (ANPED) souligne que, pourtant, de nombreuses actions du PDE dépendent totalement de leur adhésion. Ainsi, quand le Plan est présenté à la société civile, beaucoup sont surpris et pris de court. Pour Elisabeth Ramos de la Campagne Nationale Pour le Droit à l'Éducation, ces constats révèlent un aspect très négatif du plan et dénotent les limites du dialogue du MEC avec le Secteur de l'Éducation ainsi que sa conception de la participation.

Tout au long de l'élaboration du PDE, le MEC a opté pour choisir comme interlocuteurs privilégiés les membres du *Compromisso Todos Pela Educação*, une organisation de la société civile menée par un groupe d'entrepreneurs et de fondations d'entreprises, adoptant même ce nom pour une des actions du PDE « *L'Engagement Tous Pour l'Éducation* ». Ce groupe, doté d'un important poids politique et économique, renforcé par sa proximité avec les principaux médias du pays, se présente comme un nouvel acteur de la société civile, de profil plus conservateur. Les secteurs entrepreneuriaux ont toujours été impliqués dans la défense des intérêts privés de l'éducation mais leur présence est croissante, depuis quelques années, dans la mobilisation pour l'éducation publique. Ils introduisent, dans le contexte de l'action publique, une vision d'entreprise du système éducatif où priorité est donnée à la gestion et à la rationalité des ressources.

Le Plan a été élaboré par le Ministre de l'Éducation lorsque, au terme du premier mandat du gouvernement Lula, il lui fallait faire des propositions pour d'obtenir l'appui politique qui lui permette de conserver son poste au sein du gouvernement, face aux multiples intérêts qui se jouaient dans la composition d'un nouveau gouvernement de second mandat. Ceci expliquerait la précipitation du lancement du Plan, la forme peu structurée de ses diverses actions, le rapprochement avec les secteurs d'entreprises et les médias, l'absence de dialogue avec les autres entités de la société civile.

Comme nous l'avons vu, il n'y a pas eu d'avis défavorable au Plan dans son ensemble, car il se compose de plusieurs actions, certaines d'entre elles déjà existantes et légitimées par la société, d'autres non, et d'autres encore devront se faire connaître et se développer. La réaction la plus vive a porté sur l'absence de dialogue lors de sa conception et du choix de ses actions, et sur le fait qu'il n'est pas relié explicitement aux autres plans et engagements assumés par le gouvernement brésilien, notamment au Plan National de l'Éducation.

Malgré cela, nous pouvons dire que la société civile a cherché à influencer sur diverses actions qui composent le Plan. C'est le cas notamment du processus d'élaboration du FUNDEB, où la Campagne Nationale pour le Droit à l'Éducation a joué un rôle fondamental.

5.3.1 L'entrée de la Campagne Nationale pour le Droit à l'Éducation

En 2007, le FUNDEF - Fonds de Maintien et Développement de l'Enseignement Fondamentale et de l'Évaluation de l'Enseignement (créé en 1996, mais mis en oeuvre à partir de 1998) a été remplacé par le FUNDEB - Fonds de Maintien et Développement de l'Éducation de base et de Valorisation des Professionnels de l'Éducation. Le FUNDEB adopte la même logique de financement que le Fonds précédent, mais apporte diverses modifications sur lesquelles la Campagne Nationale pour le Droit à l'Éducation a fortement incidé.

La création d'un Fonds unique pour l'éducation, qui englobe tous les niveaux d'enseignement de l'Éducation de base, est une revendication ancienne des éducateurs et des mouvements sociaux brésiliens. Elle a été incorporée comme proposition dans la campagne présidentielle du candidat Luis Inácio Lula Da Silva (Lula), en 2002. Quatre ans se sont passés entre le début des discussions au niveau du Ministère de l'Éducation et la réglementation par le Congrès National en Juin 2007. La promulgation de cette loi représente l'aboutissement de 4 années de mobilisation intense et des grandes avancées pour la société brésilienne.

En partant du principe que le Fonds de Maintien et Développement de l'Éducation de base et d'Évaluation des Professionnels de l'Éducation (FUNDEB) devait être amélioré, la société civile s'est organisée au sein du mouvement « *FUNDEB pour de vrai!* ».

5.3.2 Le mouvement « FUNDEB pour de vrai ! » et le processus d'élaboration du FUNDEB

Le mouvement « *FUNDEB pour de vrai!* » est né le 31 août 2005, lors d'une marche de poussettes de bébés poussés par les membres de réseaux et d'organisations du secteur scolaire, syndical, d'entreprise, féministe, et de députés/es et sénateurs/es de plusieurs partis, devant le Congrès National à Brasília. Lors de cette manifestation, la devise principale était que « le droit à l'Éducation commence dès le berceau et ce pour toute la vie ». Ce faisant, les organisations cherchaient à attirer l'attention des membres du Congrès, de l'Exécutif et du Congrès National sur le fait que le financement des crèches n'était pas inclus dans la première proposition de FUNDEB émanant du gouvernement et devant être débattue par le Congrès National.

Coordonné par la Campagne Nationale pour le Droit à l'Éducation, composée de plusieurs mouvements, de réseaux, d'articulations et d'organisations sociales, d'instituts de recherche et de fondations d'entreprises, le mouvement a accompagné, dès le début, les discussions quand le Fonds a été présenté par le pouvoir exécutif au Congrès National en février 2007. Cette année-là, 13 propositions d'amendements ont été présentées par le mouvement. Parmi les principales revendications, on trouve :

- Le financement des crèches (accueil des enfants de 0 à 3 ans)
- La définition d'un Coût Élève Qualité (CAQ) qui guiderait le financement
- L'affectation de ressources plus importantes de la part de l'Union pour l'éducation de base
- La mise en place d'un Minimum salarial National pour les professionnels de l'éducation.

Diverses questions controversées ont animé les discussions, mais grâce à un intense débat entre les parlementaires, les groupes articulés d'« advocacy », de communication et de mobilisation sociale, diverses avancées ont été réalisées afin de présenter des propositions critiques et élaborées de manière participative, dans un contexte de suivi très précis des décisions et actions prises par les Pouvoirs Exécutif et Législatif et d'influer sur celles-ci. De nombreuses

stratégies ont été développées pour parvenir à ces résultats: production d'avis techniques, actions de pression sur les autorités, activités de mobilisation sociale et contacts réguliers avec la presse.

- Le processus d'élaboration et d'approbation du FUNDEB a été long, fait de disputes et de tensions et très souvent contradictoire. Le mouvement « FUNDEB pour de Vrai ! » a obtenu des conquêtes importantes à la Chambre des Députés. Parmi elles : a) l'élargissement des étapes et modalités d'enseignement prise en compte par ce Fonds. Le nombre d'élèves passe de 31,2 millions à 47,7 millions et le montant des moyens financiers de 28,7 milliards de reais à 43 milliards de reais pour la première année d'entrée en vigueur. b) la détermination d'une contrepartie de l'Union, fixée dans la loi, ainsi qu'une augmentation de celle-ci; c) les bases d'un minimum salarial national pour les enseignants; d) la reconnaissance de la définition d'une norme minimum de qualité comme point de départ du CAQ, Coût Élève Qualité; e) l'amélioration de la composition et du fonctionnement des Conseils d'Accompagnement et de Contrôle Social (CACS) du FUNDEB afin de garantir une plus grande transparence dans la gestion des ressources publiques, jusqu'alors marqués par l'opacité et de nombreux dysfonctionnements.

La définition d'une norme de qualité minimale pour le FUNDEB

Une stratégie centrale dans la réglementation de cette loi fut d'introduire que l'étude sur le CAQI, élaborée par la Campagne serve de référence dans la détermination des facteurs différenciés à prendre en compte pour le Fond. Auparavant, la Commission qui définissait ces valeurs était composée par le MEC, les Secrétaires d'Etat et municipaux, elle ne disposait pas de base technique dans sa prise de décision. Cela favorisait les gouvernements d'Etats qui ont un plus grand pouvoir de pression politique sur le MEC. La loi du FUNDEB oblige maintenant le MEC à produire une étude annuelle sur le coût réel de chaque niveau et modalité d'enseignement. Chaque année, cette étude sera comparée avec le CAQI et tous deux serviront ensuite également comparés avec la décision de la Commission. “ La stratégie est de revendiquer et rechercher à présent des décisions justes, et pas seulement comptables” affirme Daniel Cara.

La participation de la Campagne Nationale pour le Droit à l'Éducation se distingue par sa constance et sa présence lors des moments décisifs mais aussi par la variété des initiatives réalisées avec la société, auprès du Gouvernement et au Congrès National. On remarque aussi la recherche pour inclure, dans ce débat sur le financement de l'éducation au Brésil, de nouveaux acteurs du domaine de l'éducation mais aussi des acteurs extérieurs à celui-ci.

5.4 Action interministérielle et stratégie intégrée

Au sein du Plan de Développement de l'Éducation, certains programmes, par arrêtés normatifs interministériels, dialoguent avec d'autres ministères. La majorité de ces arrêtés ont été publiés en

2007. Etant donné que certains de ces accords précédaient le PDE, il est important de souligner qu'ils ont été mis à profit et/ou remodelés au moment du lancement du Plan.

Parmi les partenariats interministériels établis, on des programmes de nature et d'ampleur assez diverses; on observe cependant que les plus grands efforts portent sur les investissements en infrastructures.

Voici les programmes régis par des accords interministériels:

Programme Plus d'Éducation : Ministères de l'Éducation (MEC), la Culture (MinC), Développement Social, Combat à la Faim (MDS) et Sport (ME). Le partenariat vise à maintenir les élèves plus de temps à l'école, en réalisant un plus grand nombre d'activités. Appliqué en premier lieu dans les communautés les plus défavorisées, le programme vise à coordonner les politiques sociales existantes dans le secteur de l'éducation intégrale du pays pour offrir des activités extra-curriculaires d'éducation environnementale, de loisir, de sports et d'activités culturelles. Selon la page électronique du MEC, le programme vise aussi la réduction de l'évasion scolaire, le combat contre le travail des enfants et l'exploration sexuelle des mineurs; le développement humain, la solidarité et la citoyenneté. Le programme sera implanté dans les écoles du réseau public de façon conjointe entre les ministères, les secrétariats fédéraux et les autres institutions publiques du District Fédéral, des États et des Municipalités, liées aux secteurs de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Santé et de l'Action Sociale. Des institutions privées pourront aussi participer, en promouvant des activités éducatives, culturelles et sportives gratuites, qui soient intégrées aux projets politico-pédagogiques des écoles.

Programme Plus de Culture : Ministère de la Justice, de l'Éducation, du Développement Social, du Travail et de l'Emploi, de l'Environnement, du Développement Rural, de la Santé, de l'Exploitation agricole et de l'Intégration nationale. Ce programme a pour objectifs de garantir l'accès aux biens culturels et aux moyens nécessaires pour l'expression symbolique et artistique; de promouvoir la diversité culturelle et sociale, l'auto estime, la citoyenneté, la liberté des personnes, la défense et l'émancipation sociale ; d'améliorer l'environnement social des Municipalités, en élargissant l'offre d'équipements et d'espaces qui permettent l'accès à la production et à l'expression culturelle; de créer des offres d'emploi et de revenus pour les travailleurs des micros, petites et moyennes entreprises, ainsi que les entreprises d'économie solidaire sur le marché culturel brésilien. Avec un budget estimé jusqu'à 2010 à R\$4.25 milliards (2 milliards étant repassés par l'Union et 2,25 milliards à travers des partenariats, contreparties, financements et parrainages, ce programme vise prioritairement le réseau public d'enseignement dans les espaces du CEFETS, centres technologiques des États et Municipalités, universités, écoles du réseau public et, aussi, dans le Programme Plus d'Éducation. Comme objectifs et actions, le programme propose des projets d'implantation de Points de Culture, des Microprojets de Culture, le Bon Culture^[321], la Loi Rouanet^[331], Programme pour les TV et Radios publiques, le Réseau des Bibliothèques publiques et les Livres à bon marché. Il encouragera la publication de neuf millions de livres à bas coût, la circulation de revues et périodiques à prix accessibles l'implantation d'un réseau de distribution qui rend disponibles ces produits dans les petites villes, les zones rurales et les communautés traditionnelles.

Projet Brésil Alphabétisé : programme qui a déjà touché environ sept millions d'adultes de sa création en 2003 à 2006; résultat d'une coopération entre le Ministère de la Santé et de

l'Éducation. Plus d'1 million de personnes ont bénéficié de ce programme en 2007. À partir du PDE, le programme sera reformulé et changera son concept : les programmes d'alphabétisation des jeunes et des adultes seront prioritairement réalisés par des enseignants des réseaux publics des États et des Municipalités. Ce changement dans son offre prévoit la responsabilisation des Municipalités pour mobiliser les analphabètes, pour sélectionner et former les enseignants et, responsabilise l'Union pour payer les bourses des enseignants, le matériel didactique, la collation, le transport scolaire des élèves, l'acquisition de lunettes et la surveillance des cours. Parmi les 1100 Municipalités prioritaires, qui ont des taux d'analphabétisme supérieurs à 35%, la plupart sont situées dans la région du Nord-Est - région où se trouvent 90% de ces Municipalités. Selon Ionice Larenzoni,^[34] la « ressource globale du programme est passée de R\$ 207 millions en 2006 à R\$ 315 millions en 2007. Les investissements croissants aident à expliquer la réduction du taux d'analphabètes absolus à 10,2%. Ce qui signifie que de 2005 à 2006, 600 mille jeunes et adultes ont été alphabétisés ». Selon elle, les Municipalités recevront 80% des ressources (en 2006, 60%), mais devront assumer plus d'engagements : définir des objectifs et des directives, élaborer des plans pluriannuels d'alphabétisation qui seront révisés annuellement, garantir qu'au moins 75% des enseignants de leur réseau prennent en charge la demande d'alphabétisation. Quant aux Universités et entités publiques et privées, elles pourront recevoir des ressources pour participer au Programme Brésil Alphabétisé: ces ressources devront être appliquées à la formation d'alphabétiseurs et de coordinateurs de groupe. Les institutions intéressées devront présenter des projets et signer des accords.

Projet Regarder Brésil: ce programme a pour public cible 2 millions d'alphabétisés âgés de 15 ans ou plus, résidents dans environ 4000 Municipalités de toutes les régions du Brésil. Résultat d'un accord de coopération entre le Ministère de l'Éducation et le Ministère de la Santé, il implique, pour son exécution, les Secrétariats de Santé des États (SES) et les Secrétariats de Santé Municipaux (SMS), les Secrétariats de l'Éducation des États (SEE) et Secrétariats de l'Éducation Municipaux (SME) pour le repérage des personnes qui bénéficieront d'une consultation ophtalmologique et la distribution de lunettes. Ce programme se déroulera d'avril 2007 à décembre 2009, pour une durée initiale de trois ans, avec une prévision de mise en oeuvre progressive.

Programme Chemin de l'École : il a pour objectif le renouvellement de la flotte de transport scolaire, d'assurer la sécurité dans le transport des élèves de la zone rurale des Systèmes des États et des Municipalités et ainsi de réduire l'évasion scolaire. On note comme nouveauté l'exemption d'impôts sur l'achat des véhicules scolaires et l'harmonisation de la couleur de ces véhicules dans tout le pays. Il résulte d'accords de coopération entre le Ministère des Villes, du Développement, de l'Industrie et du Commerce Extérieur et le Ministère des Finances. Le principal partenaire du Ministère de l'Éducation, néanmoins, est la Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES), qui a créé une ligne de crédit d'une valeur de R\$ 300 millions pour le financement de ce programme.

Programme National de Technologie Scolaire - ProInfo: programme qui va promouvoir l'utilisation pédagogique des technologies d'informations et de communication dans les réseaux publics d'éducation de base. Exécuté au sein du Ministère de l'Éducation, son financement sera défini par le Ministère du Plan. Ses finalités et ses objectifs devront être mis en oeuvre en collaboration entre l'Union, les États, le District Fédéral et les Municipalités. Parmi les activités prévues est l'achat de 90 mille ordinateurs pour neuf mille écoles (investissement de R\$ 400

millions), la qualification de 240 mille enseignants jusqu'à 2010 et des directeurs, 15 mille en 2008, 28 mille en 2009 et 28 mille en 2010. On estime qu'1.8 million d'élèves bénéficieront de ce programme.

Programme Université Ouverte du Brésil - UAB : en partenariat avec le Ministère des Communications, des Sciences et de la Technologie, ce programme a pour principal objectif de former des enseignants de l'éducation de base publique qui ne sont pas encore terminés de leurs études universitaires. Il vise à soutenir des milliers d'enseignants sans formation, améliorer la formation continue et former de nouveaux enseignants. Le Ministère des Communications a pour tâche d'installer des équipements d'accès à internet haut-débit à tous les pôles d'enseignement. Le Ministère de la Science et Technologie a la responsabilité de créer de nouvelles « inforoutes » de communication pour une connexion nationale des universités et des Municipalités intégrées à l'UAB. En 2007, 291 pôles ont été créés, mais l'objectif est d'atteindre les 830 en 2010, afin d'offrir 140 mille places pour des cours à distance de graduation et de post-graduation (lato sensu), et de bénéficier aux populations dans un rayon de 100 km de chaque pôle. Avec ce programme, on estime que 90 mille nouvelles places seront créées dans l'enseignement supérieur public du pays.

Programme Lumière pour Tous : au Brésil, près de 700 mille élèves de l'éducation de base (1,5% du total des élèves) n'ont toujours pas d'électricité dans leur école. Par ce programme, grâce à un protocole interministériel d'intentions, réalisé entre le Ministère de l'Éducation et le Ministère des Mines et de l'Énergie, l'accès à la lumière électrique sera garanti dans toutes les écoles publiques. Le début de l'installation est prévu pour 2009. Pour le MEC, l'accès à l'énergie va fonctionner comme un vecteur de développement dans les communautés les plus pauvres: « à l'intérieur de l'école l'énergie va faciliter l'intégration d'autres programmes sociaux, comme l'accès aux services de santé, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et même l'inclusion digitale ». (Manoela Frade, MEC)

Programme Éducation et Santé à l'École : programme d'évaluation des conditions de santé de l'étudiant; promotion de la santé et prévention; suivi et évaluation de la santé; formation des professionnels de l'éducation, de la santé et des jeunes; suivi et évaluation des activités du programme. Défini par l'arrêté interministériel n°- 16, du 24 avril 2007, cet accord entre les Ministères de l'Éducation et de la Santé a pour objectif d'articuler les pratiques de l'éducation et de la santé pour promouvoir une vie saine pour les étudiants. La mise en oeuvre du programme dans les réseaux publics de l'éducation de base dépend de l'adhésion des États, du District Fédéral et des Municipalités. à ce programme

Programme d'Accompagnement de l'Accès et de la Permanence à l'École des Personnes déficientes, bénéficiaires de la BPC/LOASS : ce programme accompagne et assure le suivi de l'accès des personnes déficientes accueillies par le programme *Bénéfice de Prestation Continue d'Assistance Sociale* (BPC/LOAS)^[35]. Il a pour priorité d'accueillir des enfants et des jeunes de zéro à 18 ans bénéficiaires inscrits dans le système scolaire régulier. Afin de promouvoir l'accès et de favoriser l'inclusion scolaire, il crée des actions de prévention et de promotion de la santé, des services sociaux d'assistance et d'accessibilité aux écoles. Il s'agit d'un accord entre les Ministères de la Santé, de l'Éducation, du Développement Social et de Combat à la Faim et du Secrétariat Spécial des Droits Humains de la Présidence de la République.

Programme Formation de la Santé : afin d'améliorer la formation des professionnels de santé, la commission interministérielle liée aux Ministères de l'Éducation et de la Santé établira des directives pour réaménager le processus d'enseignement dans les écoles de santé, qui aujourd'hui forment des professionnels orientés vers le diagnostic de maladies. Par la formation de ressources humaines et par le Programme d'Éducation de tutelle en Santé (PET-Santé^[36]), l'objectif est de former des professionnels qui, en plus d'effectuer le diagnostic, soient capables de comprendre les besoins de la population brésilienne et travailler à la promotion de la santé et à la réhabilitation des patients. Le principal objectif de ce travail est de faciliter le processus d'intégration entre l'enseignement académique et le service pratique des professionnels de la santé.

L'implantation des programmes ci-dessus est très récente et n'a pas encore été complètement réalisée, ce qui rend difficile une évaluation critique des actions et des résultats. Néanmoins, il faut remarquer l'effort fourni pour réunir, au sein d'un même plan des actions de partenariat du Ministère de l'Éducation avec d'autres Ministères, élargissant ainsi le niveau d'appui interne. Toutefois, il faut noter qu'il n'existe pas encore d'instance coordinatrice pour la mise en oeuvre de cette articulation interministérielle.

6.0 Quelques indications à titre de conclusion

L'analyse des indicateurs de développement de l'éducation au Brésil, malgré les avancées réalisées au cours des dernières décennies, particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'école publique, révèle un système éducatif encore précaire, qui ne garantit pas la permanence des élèves à l'école ni un apprentissage de qualité dans l'enseignement de base, excluant une grande partie de la population du droit à l'éducation. L'offre et la performance des élèves sont aussi marquées par de grandes disparités régionales, ethniques et sociales. Compte tenu de ces commentaires, il y a encore beaucoup à faire pour atteindre tous les objectifs de l'Education Pour Tous et des Objectifs Du Millénaire.

Les raisons de ce retard peuvent être en partie attribuées aux problèmes chroniques et structurels d'un pays de longue tradition élitiste au pouvoir, avec de longues périodes de paralysie démocratique et une histoire marquée par l'esclavage et l'indifférence pour les populations les plus pauvres. Le Brésil est certes un pays industrialisé, une des 10 plus grandes économies du monde, mais sa croissance économique a toujours coexisté avec une histoire presque immuable de très forte concentration des revenus et de la propriété. Ce n'est pas un pays pauvre, c'est un pays injuste.

Face à ces injustices, le Brésil se caractérise aussi par un fort mouvement social, avec des organisations populaires, des ONG, des Organisations pastorales et autres groupes et entités, qui sont très actifs dans la lutte pour la justice sociale et une démocratie substantielle. Ils cherchent à élargir les droits et en même temps à construire une société plus plurielle, où la richesse puisse être produite de manière soutenable, en préservant l'environnement et la biodiversité et bénéficier à la majorité de la population.

Au cours des 25 dernières années, l'éducation au Brésil a subi une série de modifications, qui ont permis un plus grand accès des couches populaires, mais en même temps a diminué la qualité de cette offre, en transformant l'enseignement public en un pauvre enseignement de masse pour pauvres. De telles réformes, mises en place après la période de dictature militaire, ont cherché répondre aux demandes pour le droit à l'éducation conquis dans la récente Constitution (1988) et dans la nouvelle loi de l'éducation (1996). Dans un contexte de récession économique et de politiques d'ajustements structurels, elles se sont mises en oeuvre selon une logique « purement économique » caractérisée par une réduction des dépenses allouées à l'éducation, les écoles ont dû accueillir progressivement plus d'élèves, avec moins de moyens, leurs conditions d'accueil se dégradant peu à peu (infrastructures scolaires, conditions de travail, de rémunération et de formation des professeurs).

Néanmoins, depuis l'élaboration de la Constitution de 1988 la société civile n'a cessé de faire écouter sa voix et ses divergences sur les politiques gouvernementales. Elle s'est mobilisée et organisée pour formuler des propositions et des plans soumis à l'exécutif et au législatif, comme lors de l'élaboration de la Loi de Directives de Base, du Plan National de l'Éducation et du FUNDEB. Ces mobilisations, mais aussi de nombreuses autres, ont permis des avancées substantielles, même si elles n'ont pas toujours atteint leurs objectifs initiaux.

À travers les Conseils institutionnalisés, la participation de la société aux différents niveaux fédératifs parvient à produire d'importants résultats en vue de garantir le contrôle social, la gestion démocratique de l'enseignement et de renforcer la démocratie participative, même si elle rencontre aussi des difficultés pour intervenir de manière efficace dans les délibérations sur les politiques et les programmes éducatifs mis en oeuvre par les gouvernements. De manière créative, la société civile fortifie, peu à peu, ses stratégies d'action dans la formulation de propositions, dans le suivi de la gestion de l'éducation et dans l'évaluation des projets réalisés par les gouvernements.

Après un premier mandat timide, le Gouvernement du Président Lula, a cherché à imprimer la marque de ses actions dès le commencement de son second mandat en lançant le Plan de Développement de l'Éducation (PDE). Le Ministère de l'Éducation (MEC) présente le PDE comme un plan constitué de 40 programmes, établis sous forme de lois, de décrets, de résolutions, de programmes, de projets et d'actions. Le lancement du Plan de Développement de l'Éducation a été accueilli avec satisfaction par une grande partie de la communauté éducative. Le PDE marque en effet une rupture avec la posture traditionnelle de l'Union dans l'Éducation de Base, niveau où elle a peu de responsabilités constitutionnelles. En adoptant son rôle d'assistance technique, financière et égalisatrice comme stratégie d'action et les transferts volontaires comme méthode de travail, le MEC souhaite influencer directement sur les Communes qui rencontrent le plus de difficultés.

Une vision systémique de l'Éducation, un concept nouveau de territorialisation, la responsabilisation des dirigeants de l'éducation, la mobilisation sociale et la volonté de dynamiser le régime de collaboration font partie des éléments les plus innovants de ce Plan.

Mais la recherche montre aussi les travers de l'élaboration du PDE, lancé de façon abrupte, par morceaux, sans explicitation de ses raisons et de ses principes, au moment d'un débat

politique sur le maintien du ministre de l'éducation au début du second mandat du président Lula. On a utilisé d'anciens programmes et des nouveaux, et peu à peu on lui a donné un caractère organique et a amélioré ses actions. La formulation de certains de ses programmes est fortement influencée par la mobilisation de la société civile. C'est le cas du FUNDEB décrit dans cette étude. La participation de la société civile a en effet été un facteur fondamental dans l'élargissement de ce Fonds pour la garantie et la mise en oeuvre du droit à l'éducation. Pour une action encore plus effective, les organisations éducatives de la société civile doivent à présent avancer vers la constitution d'une véritable "coalition éducation". Pour gagner en légitimité politique, cette coalition devra aussi chercher à inclure des acteurs externes au système. Au final, l'Education doit être la priorité de toute une société.

Une partie des actions du PDE sont ou seront développés en partenariat avec d'autres Ministères, comme le Ministère de la Santé, du Sport, de la Science et de la Technologie, de la Culture, du Développement Social et du Combat contre la Faim, etc. Cette stratégie utilisée par le Ministère vise à fortifier ses alliances avec les autres ministères vise à conquérir l'appui politique nécessaire pour son Plan. Ces avancées intersectorielle au niveau fédéral seront amenées à se développer et constituent un puissant facteur de priorisation de l'éducation. En effet, le déblocage des financements nationaux en éducation de base dépend d'une plus grande intégration politique et sociale de l'éducation de base, laquelle exige que les "autres Ministères" soient partie prenante dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques éducatives.

Etant donné le caractère très récent des programmes du PDE ou du fait que certains d'entre eux n'ont pas encore été totalement mis en place, il est assez difficile de faire une évaluation critique de leurs performances et plus encore de leurs résultats.

RÉFÉRENCES

- ALMEIDA.C e HAHN LUCHMANN.L. Participação e controle social: marcos teóricos e desafios democráticos, In *Caderno Controle Social*, São Paulo: Ação Educativa, 2006.
- ANDRADE DE OLIVEIRA, D. *Participación e incidência de la sociedad civil em las políticas educativas: el caso brasileño*, Buenos Aires: Fundacion Laboratório de políticas públicas, 2007.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCACÃO. *Consulta sobre qualidade das escolas*. São Paulo, 2002. Disponible sur: www.Campanhaeducacao.org.br. Acesso em: 03 de abr. 2008.
- CACCIA BAVA, S. A democracia em disputa. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n°1.p 8-9, 2007.
- CARREIRA, D et PINTO, JM, *Custo Aluno-Qualidade. Campanha Nacional pelo Direito a Educação*. São Paulo, 2007. Disponible sur: www.Campanhaeducacao.org.br. Acesso em: 18 de mar 2008.
- CNTE, *Posição da CNTE sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação*, Brasília, 2007.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.95-110, 2004.

L.ARAUJO, A *Educação Básica no governo Lula, um primeiro balanço*. São Paulo: Ação Educativa, 2006.

MARTINEAU, J. *L'École publique au Brésil*. Paris: L'Harmattan, 2004.

MORONI, J.A. Participamos, e daí? *Texto para debate*. Observatório da Cidadania. Nov 2005. Disponible sur: www.ibase.org.br. Aceso em: 03 jan 2008.

POCHMANN, M. O país dos desiguais. *Le Monde Diplomatique Brasil*, nº3, p.16-18, 2007.

VAN WIJK G. Penser les ressorts d'un "État Social" au Brésil, du populisme de Vargas au paradigme de la "démocratisation de la démocratie". Colloque CES-MATISSE, *État et Régulation Sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?*, Paris, 11-13 septembre, 2006.

LOIS, DÉCRETS ET DOCUMENTS OFFICIELS

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponible au: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Disponible sur: http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Accès le 26 dec. 2007

BRASIL. Leis, Decretos, etc. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. o "Plano de Objetivos" Compromisso Todos Pela Educação. Disponible sur: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Accès le 23 dec. 2007

_____. Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprovação do Plano Nacional de Educação. http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Accès le 23 déc.. 2007

_____. Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponible au: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Accès le 28 nov. 2007

MEC. Ministério da Educação. (2007^a) *Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo*. Brasília, MEC.

MEC. Ministério da Educação (2007 b). *O Plano de Desenvolvimento da Educação, razões, princípios e programas*. Brasília, MEC

SITES CONSULTÉS

Abong: http://www2.abong.org.br/final/informes_pag.php?cdm=18720

Banco Central do Brasil: www.bcb.gov.br/

Banque Interaméricaine de Développement: www.iadb.org/index.cfm?language=portuguese

Banco de Dados do Sistema Único de Saúde: www.datasus.gov.br/

Campanha Nacional pelo Direito a Educação: www.campanha.org

Compromisso Todos Pela Educação: www.todospelaeducacao.org.br

Comissão Econômica para América Latina (CEPAL): [http://www.eclac.cl/?](http://www.eclac.cl/)

Fórum Social Mundial (FSM): <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE): www.ibase.org.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): www.ibge.gov.br
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC): www.inesc.org.br/
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação (INEP): www.inep.gov.br
Instituto Internacional de Planificação da Educação (IIEP): www.unesco.org/iiep
Instituto de Estatística da UNESCO (ISU): www.uis.unesco.org
Manifesto dos Pioneiros da Educação: Helena Bomeny em
http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/o_Brasil_de_JK/Manifesto_dos_pioneiros_da_educacao.asp
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: www.agricultura.gov.br/
Ministério das Cidades: www.cidades.gov.br/
Ministério da Ciência e Tecnologia: www.mct.gov.br/
Ministério das Comunicações: www.mc.gov.br/
Ministério da Cultura: www.cultura.gov.br
Ministério da Defesa: www.defesa.gov.br
Ministério do Desenvolvimento Agrário: www.mda.gov.br
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome: www.mds.gov.br/
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: www.mdic.gov.br/
Ministério da Educação: www.mec.gov.br
Ministério do Esporte: www.esporte.gov.br/
Ministério da Fazenda: www.fazenda.gov.br/
Ministério da Integração Nacional: www.integracao.gov.br/
Ministério da Justiça: www.mj.gov.br/
Ministério do Meio Ambiente: www.mma.gov.br
Ministério de Minas e Energia: www.mme.gov.br/
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: www.planejamento.gov.br
Ministério da Previdência Social: www.previdenciasocial.gov.br
Ministério das Relações Exteriores: www.mre.gov.br
Ministério da Saúde: www.saude.gov.br/
Ministério do Trabalho e Emprego: www.mte.gov.br
Ministério dos Transportes: www.transportes.gov.br/
Ministério do Turismo: www.turismo.gov.br/
ONG Ação Educativa: www.acaoeducativa.org
ONG Transparency International: www.transparency.org
Plano Pluri Anual BRASIL2008-2011:
www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD): www.pnud.org.br/
Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE):
www.siope.inep.gov.br
UNESCO Brasil: www.unesco.org

ENTREVUES

CARA, Daniel. São Paulo, 2007.

CARREIRA, Denise. São Paulo, 2007.

LÁZARO, André. São Paulo, 2007. 1 cassette son. (50.19min): stéréo

ANNEXE

Tableau: Les actions du PDE

Actions	Objectifs (site du PDE)	Valeurs prévues
FUNDEB	Financement de l'éducation de base*	R\$ 2 milliards (2007)
Incitation à la science	Exonération fiscale pour les entreprises qui investissent dans la recherche*	Sans prévision
Transport écolier	Financement pour l'achat de véhicules scolaires*	R\$ 300 mi (3 ans)
Plan des objectifs du PDE	Aide aux Municipalités avec un IDEB bas	R\$ 1 milliard (2007) est.
Brésil Alphabétisé	Augmentation des transferts et priorité à la participation du réseau public*	R\$ 315 millions (2007)
Lumière pour tous	Installer l'électricité dans toutes les écoles (début : 2009)	Sans prévision
Minimum salarial pour les enseignants	Plan du Gouv. Fédéral : fixe à R\$ 850.00 (2010) *	(idem FUNDEB)
Formation d'enseignants	Via Université Ouverte du Brésil (Éducation à distance) *	Sans prévision
Éducation supérieure	Doubler les places dans les universités fédérales. Ailleurs, on parle de doubler les inscriptions, ce qui est différent (10 ans)	+ 20% du budget de l'IFES
Accès facilité	FIES : augmenter la limite financée (100%), la période de grâce et le délai pour rembourser*	Sans prévision
Bibliothèque dans l'école	Oeuvres littéraires pour les élèves de l'enseignement moyen (atteindre 7 millions d'élèves)	R\$ 15.5 millions (2008)
Éducation professionnelle	Passer de 700.000 à 2 millions d'élèves (4 ans) à partir de 2008	Sans prévision
Stage	Projet de loi qui établit de nouvelles normes (journée, surveillance, durée, contrepartie financière)	Sans prévision
Proenfance	Ressources pour la construction de crèches et pré-écoles (400 projets/an)	R\$ 800 millions (4 ans)
Salles multifonctionnelles	Équipements pour l'éducation spéciale* et qualification d'enseignants	Sans prévision
Post-doctorat	Bourses pour de nouveaux doctorants (1.500)	R\$ 77.4 millions (est.)
Recensement par l'internet	« Éducarecensement » : recensement qui identifie l'élève*	Sans prévision
Santé dans les écoles	via le PSF (Santé de la Famille) pour les élèves et enseignants dans l'école	Sans prévision
Regarder Brésil	Identifier les enfants avec des difficultés visuelles et fournir des lunettes	Sans prévision
Plus d'éducation	Augmenter la journée scolaire et les espaces éducatifs	Tranfert inconnu
Éducation spéciale	Identifier et suivre l'accès et la permanence des bénéficiaires du BPC (bénéfice pour personnes âgées, personnes handicapées et	Sans prévision

	incapables de travailler)	
Enseignant équivalent	Faciliter la contractualisation de professeurs dans les Universités Fédérales	Il n'implique pas de R\$.
Guide de technologies	Divulguer les bonnes expériences en technologie scolaire pour l'éducation de base	Sans prévision
Collection "Éducateurs"	Faire parvenir aux écoles des oeuvres de grands éducateurs (30 : Brésil et 30 : extérieur)	R\$ 1.1 million.
Argent dans l'école	Accroître de 50% le transfert du PDDE pour les écoles qui atteignent l'objectif de l'IDEB*	Sans estimé
Concours	Élargissement du cadre du FNDE et du réseau professionnel*	Sans estimé
Accessibilité	Éliminer les barrières pédagogiques, infra-structurelle et de communication (IFES)	R\$ 2 mi (4 ans)
Cités-pôles	Implanter 150 nouvelles écoles techniques fédérales (4 ans) *	R\$ 500 mi/ano
Inclusion digitale	Ordinateurs dans toutes les écoles publiques (jusqu'à 2010) *	R\$ 650 mi (4 ans)
Goût de lire	Réaliser l'Olympiade Brésilienne de la Langue Portugaise (avec l'Itaú Social)	Sans prévision
Contenus scolaires	Soutenir financièrement la production de contenus scolaires numériques	R\$ 75 millions.
"Libre de l'analphabétisme"	Certifier les municipalités (par une pancarte) avec 96% d'alphabètes ou un IDEB élevé.	N'implique pas de R\$
Plans scolaires	Former et guider dans l'élaboration de plans scolaires.*	Sans prévision
Formation de la santé	Améliorer la formation des professionnels de la santé	Sans prévision
Littérature pour Tous	Récompenser par concours des oeuvres littéraires de jeunes et adultes en alphabétisation*	R\$ 90 mille (prix)
Extension, enseignement et recherche	Financer des projets d'extension du IFES, CEFETs et Instituts des États en Enseignement Supérieure*	R\$ 6 millions
Licence de qualité	Améliorer les cours de Licence*	R\$ 2 millions
Nouveau CAPES	Projet de loi (non approuvé) qui élargit le cadre et les attributions du Capes pour la formation d'enseignants de l'éducation de base	Sans prévision
Provenance Brésil	Évaluer, via un examen les enfants âgés de 8 ans	Sans prévision
Initiation à l'enseignement	Stimuler (moyennant des bourses) l'approche et l'admission d'enseignants en licence dans l'enseignement de l'éducation de base. (20.000 bourses de R\$ 300, en 2008)	R\$ 75 millions (2008)

Source : www.mec.gov.br

* Programmes déjà existants, bien qu'ils puissent avoir souffert des modifications.

Ces programmes n'ont pas été présentés simultanément. Au long des mois, le site du MEC a présenté de nouveaux programmes et actions appartenant au PDE jusqu'au moment du lancement final en octobre.

NOTES

^[1] Recensement de 2000/IBGE

^[2] Données du rapport *Brésil dans Synthèse*, 2005. IBGE.

^[3] Idem

^[4] Le Brésil est la colonie qui a importé le plus d'esclaves africains, et la dernière à abolir l'esclavage.

^[5] Loi 9394/96 20 décembre 1996

^[6] Loi 10172/2001 de 9 Janvier 2001

^[7] La loi 11274, instaurée en 2006, fait passer l'enseignement fondamental de 8 à 9 ans, avec inscription progressive à partir de 6 ans.

^[8] Cette modalité s'effectue sous la forme de cours, d'examens supplémentaires, de l'Éducation de Jeunes et d'Adultes (EJA), formation réelle ou à distance via la télévision, radio, vidéos ou internet.

^[9] 35,8% des inscriptions dans les crèches et 25,7% des inscriptions dans l'enseignement préscolaire ont lieu dans le secteur privé. Recensement Scolaire 2006. MEC/INEP

^[10] Source MEC/INEP Recensement Scolaire 2005 et Recensement Éducation Supérieure 2002.

^[11] Agence de la structure scolaire avec des fonctions normatives et de surveillance et activité permanente. LDB art.10

^[12] En 2006, 44,8% a été effectué dans les écoles municipales, 41,7% dans les écoles de l'état. Source MEC/INEP

^[13] Données MEC/INEP - Recensement scolaire 2006

^[14] L'IDH-Éducation, l'Indice de bien-être de la population dans l'Éducation résume les informations des indicateurs d'alphabétisation (taux d'alphabétisation des adultes) et de fréquence scolaire. Données du rapport PNUD de 2005.

^[15] L'enseignement obligatoire est passé de 4 à 9 ans entre 1971 et 2006

^[16] Source MEC/INEP

^[17] Mécanisme de financement de l'enseignement fondamental implanté en 1996

^[18] PNUD-IDHS 2004

^[19] 5.6 ans au nord-est et 7.7 dans le Sud-est, 4.2 dans la zone agricole contre 7.5 dans la zone urbaine, 6 ans pour la population métisse et noire et 7.8 pour la population blanche, 4.8 ans pour le 20% plus pauvre contre 7.7% pour 205 plus riches . IBGE/PNAD 1992/2002

^[20] Selon la LDB de 1996, la scolarité obligatoire au Brésil, appelée « enseignement fondamental » est de 8 ans. Le PNE a, en syntonie avec cette loi, pour l'objectif l'universalisation de l'accès à ce niveau.

41 MEC/INEP

^[22] PNDA 2003, Synthèse d'indicateurs

^[23] Source MEC/INEP 2006

^[24] Données ISU 2003

^[25] IBGE/PNAD 1998/2004

^[26] Indice qui considère les personnes qui ont entre une et quatre années de scolarisation.

^[27] INEP, Couleur et Race de l'Éducation Supérieure Brésilienne, de Brasília, de mai 2005.

^[28] CAQ - Coût Élève Qualité : valeur minimale annuelle de dépenses par élève, prévue par la loi des Directives de Bases, par la Constitution de 1988 et par un des articles votés du Plan National d'Éducation basé sur la qualité de l'enseignement.

^[29] Programme d'Ação Educativa : www.acaoeducativa.org.br

^[30] Mécanisme de financement pour tout l'Enseignement de base, qui a substitué le FUNDEB en 2007

^[31] Combinaison entre le flux et l'apprentissage, l'IDEB exprime des valeurs allant de 0 à 10 la marche du système d'enseignement dans le contexte national. Peut être calculé à travers la

formule de l'IDEB = $N_j P_j$ $0 \leq N_j \leq 10$; $0 \leq P_j \leq 1$ et $0 \leq IDEB_j \leq 10$ où i = l'année de l'examen (SAEB et Examen Brésil) et du Recensement Scolaire ; N_j = Moyenne de compétence en Langue Portugaise et en Mathématique, normalisé par un indicateur entre 0 et 10, des élèves de l'âge j , obtenu dans une certaine édition de l'examen réalisé à la fin de l'étape de l'enseignement. P_j = indicateur de rendement basé sur le taux d'approbation de l'enseignement des élèves de l'unité j .

^[32] Valeur Culture : elle est encore en phase de définition par le gouvernement, cette « valeur » permet que des entreprises, en échange de bénéfices fiscaux, donnent des « valeurs » à leurs fonctionnaires, lesquelles sont utilisés dans des activités culturelles.

^[33] La «**Loi Rouanet**, a instauré le **Programme National d'Aide à la Culture** (PRONAC), qui canalise des ressources pour le développement du secteur culturel, avec pour finalités de : stimuler la production, la distribution et l'accès aux produits culturels (CDS, DVD, spectacles musicaux, théâtre, danse, films et autres productions dans le secteur de l'Audiovisuel, expositions, livres dans les secteurs des Sciences Humaines, Arts, journaux, revues, cours et ateliers dans le secteur culturel, etc.) ; protéger et conserver le patrimoine historique et artistique ; stimuler la diffusion de la culture brésilienne, de la diversité régionale et de l'ethnoculturel, entre autres ». Source MEC : <http://www.cultura.gov.br/site/?p=7277>

^[34] Rédactrice de MEC.

^[35] Le BPC est un droit constitutionnel qui garantit un bénéfice mensuel de la valeur d'un salaire minimum pour personnes âgées de 65 ans ou plus et de personnes handicapées incapables de travailler et de vivre de façon indépendante.

^[36] **PET Santé**: « Le PET Santé est un programme d'éducation de tutelle orienté vers la santé de la famille. Il sera développé dans les universités avec des groupes d'élèves guidés par un tuteur académique et un autre professionnel de santé. Le tuteur académique doit offrir, outre l'orientation aux étudiants en voie de graduation, une qualification pédagogique au tuteur clinique et une orientation tournée vers la recherche et la production de connaissances appropriées ». Cíntia Caldas, MEC.