

Revue
internationale
d'éducation de Sèvres

Revue internationale d'éducation de Sèvres

40 | décembre 2005
L'éducation dans le monde

Brésil. Les deux faces d'une politique de financement de l'éducation

Études de cas

Maria Ligia de Oliveira Barbosa



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/1348>

DOI : 10.4000/ries.1348

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005

Pagination : 131-133

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Maria Ligia de Oliveira Barbosa, « Brésil. Les deux faces d'une politique de financement de l'éducation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 40 | décembre 2005, mis en ligne le 10 avril 2012, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1348> ; DOI : 10.4000/ries.1348

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.

© Tous droits réservés

Brésil. Les deux faces d'une politique de financement de l'éducation

Études de cas

Maria Ligia de Oliveira Barbosa

- 1 Le *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF) est aujourd'hui l'instrument le plus important de la politique de financement public de l'éducation au Brésil. Cette politique offre des possibilités très riches pour l'analyse des relations entre les dimensions politique, économique et socioculturelle. Créé par l'amendement constitutionnel n° 14 (12/09/1996), réglé par la loi 9424 (21/12/1996) et par le décret 2264 (23/06/1997), le FUNDEF établit que 15 % des impôts et fonds destinés aux municipalités doivent être utilisés exclusivement pour le fonctionnement et le développement de l'enseignement fondamental (première à huitième années du premier degré, obligatoire pour les enfants de sept à quatorze ans).
- 2 Objet d'intenses débats entre professionnels de l'éducation et techniciens du ministère, le FUNDEF doit être analysé sous deux aspects : d'un côté, il fait partie d'un projet de démocratisation de la gestion publique à travers la décentralisation ; d'un autre côté, il s'agit d'une politique qui peut avoir des effets pédagogiques importants.

Le FUNDEF comme politique de décentralisation

- 3 Dans le cadre général des politiques de financement de l'éducation au Brésil, le FUNDEF peut être vu comme une innovation et associé au contexte politique et institutionnel dans lequel il a été conçu et mis en place.
- 4 Le FUNDEF signifie un changement des politiques éducatives parce qu'il introduit la question du financement dans l'opinion publique : dès les années 1980, le thème principal du débat public a été la redémocratisation. À cette même époque, de nouvelles formes de participation ont été mises à l'essai dans quelques espaces de la vie sociale, particulièrement dans le système scolaire. À cette vision plutôt politique et sociale de

l'éducation s'ajoute, autour des années 1990, la recherche d'une rationalisation de l'État et des finances publiques. Dans ce cadre, la question du financement est entrée dans les débats sur l'éducation brésilienne et est marquée par deux principes : démocratisation et rationalisation.

- 5 Les analyses menées sur le FUNDEF ont défini un champ de questions autour du problème de la démocratisation.
 - Une gestion démocratique des finances pour l'éducation : comment, quand, où et pourquoi ? Quels sont les problèmes techniques, légaux et opérationnels qui concernent l'ensemble du système éducatif ?
 - Comment améliorer l'efficacité des mécanismes d'inspection (ou, comme on dit au Brésil, la « transparence » des finances publiques) à partir du moment où la nécessité et la difficulté d'améliorer la compétence des personnes qui participent aux conseils sont posées et reconnues ?
 - Comment évaluer le rôle redistributeur du FUNDEF dans le cadre des inégalités entre municipalités ? Quels sont ses effets sur l'ajustement des finances publiques et dans la mise en œuvre des politiques sociales ?
 - Quels sont les problèmes posés par la « municipalisation » stimulée par le gouvernement fédéral, ou de la décentralisation à partir du centre ? Le plus important ici est l'évaluation des conditions techniques de l'implantation du FUNDEF dans chaque municipalité.
- 6 Les analyses sont innombrables et beaucoup d'entre elles ont démontré que le type de gestion déterminé par le FUNDEF aurait une tendance démocratisante dans la mesure où les mairies et les conseils locaux peuvent décider de la façon d'utiliser les fonds. Le FUNDEF peut aussi avoir un effet redistributif parce que les municipalités les plus pauvres doivent recevoir du gouvernement fédéral un complément pour arriver au niveau minimum de coût par élève. Les difficultés les plus grandes sont : une utilisation incorrecte des fonds, l'inexistence de conditions techniques d'inspection ou même de mise en place des programmes éducatifs proposés par le ministère.

Le FUNDEF comme politique éducative

- 7 Le FUNDEF a été conçu comme un mécanisme destiné à concrétiser les principes suivants, inscrits dans la législation brésilienne sur l'éducation, principalement la LDB (*lei das Diretrizes e Bases da educação nacional*) :
 - autonomie pédagogique, administrative et financière des écoles ;
 - généralisation de l'accès et du maintien des élèves dans le système éducatif dans toutes les régions du pays ;
 - enseignement de qualité pour tous.
- 8 Cette énumération montre que la dimension pédagogique ou scolaire doit être un des éléments les plus importants pour évaluer le FUNDEF, dans la mesure où la dimension éducative dépasse la question de l'ajustement des finances publiques et permet d'arriver à la dimension de l'équité (considérée comme le renforcement de l'égalité des chances grâce à la généralisation d'un enseignement de qualité dans toutes les régions du pays). Pourtant, les effets du FUNDEF dans sa dimension éducative sont peu connus : les évaluations se sont concentrées sur sa dimension politique.

- 9 Quelques études ont indiqué que l'autonomie, dans les municipalités ou dans les écoles, se heurtait à des difficultés techniques et de définition de ses limites. Mais il existe aussi un vrai scepticisme sur les effets de l'autonomie sur l'apprentissage.
 - 10 Pour le deuxième item, on dispose de données très claires : le nombre d'inscriptions a augmenté ainsi que la durée moyenne pendant laquelle les élèves restent dans le système. Presque tous les enfants entre sept et quatorze ans sont à l'école (en 2000, la couverture était de 97 %) mais il existe des difficultés et des différences selon les régions. La proportion d'élèves qui arrivent à la fin du cycle fondamental a augmenté dès le milieu des années 1990. La relation entre les inscriptions et le montant de financement attribué à la municipalité a aussi créé des problèmes (le FUNDEF a établi un coût minimum par élève pour chaque année de 170 Euros environ). Les municipalités plus pauvres doivent recevoir du gouvernement fédéral le complément nécessaire pour arriver à ce montant. Et quelques-unes ont essayé d'augmenter les inscriptions par des artifices comptables tels que l'inclusion d'enfants de six ans dans les classes destinées à ceux de sept ans. Le problème est que cet artifice n'a pas été suivi de nouvelles pratiques pédagogiques ni d'une amélioration des conditions d'accueil des nouveaux élèves dans l'école...
 - 11 La question de la qualité de l'enseignement qui se dessine ici pose problème parce qu'il y a peu de données directes. Quelques études ont montré un accroissement des salaires des professeurs, particulièrement dans les régions les plus pauvres du pays, comme le Nord-Est. Cependant, on ne peut parler de progrès en ce qui concerne la qualification des enseignants.
 - 12 D'un autre côté, les mesures statistiques de l'apprentissage (le SAEB) indiquent que les investissements plus importants par élève ou les salaires plus élevés des enseignants n'ont pas eu d'effets évidents sur les niveaux de l'apprentissage. Tout au contraire, les résultats sont décourageants parce qu'ils présentent des chutes significatives de performances.
 - 13 Les investissements dans l'entretien des écoles et les équipements sont importants mais on dispose de peu d'études fiables sur ce sujet.
 - 14 Tous ces éléments seront analysés en détail à partir de la bibliographie disponible et des données (SAEB et recensement scolaire) du ministère de l'Éducation. Les résultats semblent être positifs mais les difficultés relatives au développement des relations entre le plan économique et la pratique pédagogique subsistent.
-

INDEX

Index géographique : Brésil

AUTEUR

MARIA LIGIA DE OLIVEIRA BARBOSA

Professeur, université fédérale de Rio de Janeiro.