Éducation comparée / nouvelle série, n°28 (1-2), pp 181 - 208

Éducation et fédéralisme au Brésil : une nouvelle perspective de recherche pour les inégalités dans l'éducation

Alicia Bonamino
Département d'Éducation, Pontificale Université Catholique de Rio de Janeiro, Brésil

Résumé
Cet article prend pour objet l'organisation fédérative adoptée au Brésil et les possibilités qu'elle pose de contribution à la réduction des inégalités d'éducation. Prenant comme référence les conceptions, les trajectoires et les résultats de deux politiques éducatives actuelles qui mettent en jeu les relations fédératives, le but est de comprendre dans quelles conditions, avec quels instruments et dans quelles limites ces politiques favorisent la réduction des inégalités d'éducation dans le système éducatif brésilien.
Mots clés
fédéralisme ; éducation ; inégalités éducatives.

Abstract
This article discusses the federative organization adopted in Brazil and the possibilities it poses to contribute to the reduction of educational inequalities in the country. Taking as a reference the conceptions, the trajectories and the results of two current educational policies which bring into play federative relations, the aim is to understand under which conditions, with which instruments and within which limits these policies promote the reduction of educational inequalities in the Brazilian public education.
Keywords
federalism; education; educational inequalities.

Introduction

Dans la littérature relative à la capacité des gouvernements à produire des politiques publiques, le thème du fédéralisme apparaît comme un sujet fondamental - ayant des effets sur l'adoption et la configuration des politiques publiques. Ce sujet fait néanmoins l'objet de nombreuses controverses. D'une part, des chercheurs tels que Peterson (1995) se concentrant sur l'expérience des États-Unis, affirment que le fédéralisme serait un facteur d'inhibition des politiques nationales, étant donné le pouvoir de veto et/ou l'indépendance politique des instances infranationales de gouvernement, qui auraient tendance à entraver ou à fragmenter les actions d'intérêt général, affaiblissant le gouvernement central et ses politiques. D'autre part, des auteurs comme Obinger, Leibfried et Castles (2005), se basant sur d'autres observations empiriques, nient que le fédéralisme doive être considéré comme un obstacle à l'avancement des politiques nationales, car il présente des configurations très différentes entre les pays et dans le temps, avec des impacts et des résultats différents. Ces auteurs indiquent la nécessité de mettre en relation les différents types de fédéralisme avec les caractéristiques assumées entre le gouvernement central et les entités nationales dans différents pays, afin d'établir des collaborations et de mieux comprendre leurs effets sur les relations intergouvernementales. Cet article s'inscrit dans la seconde approche, en mettant en discussion dans un premier temps les caractéristiques du fédéralisme brésilien et leur impact sur les politiques éducatives et les inégalités d'éducation. L'article est structuré en trois parties. La première décrit des caractéristiques structurelles du fédéralisme brésilien depuis l'adoption de la Constitution fédérale de 1988 (CF88). La seconde partie cherche à mieux appréhender les formes de collaboration entre les entités nationales, les instruments mobilisés et leurs limites, afin de mettre en perspective des données relatives à l'organisation des réseaux d'éducation publique. Cette approche devrait permettre mieux comprendre l'influence (ou non) des différents modèles de coopération fédératives sur les inégalités d'éducation. La troisième partie s'attache à deux politiques spécifiques:

la politique du financement de l'éducation du maternelle au lycée[79] commune aux trois échelles de gouvernement (union, états fédérés et municipalités) et la politique adopté dans l'État de Ceará où l'amélioration des résultats académiques est accompagnée d'une réduction importante des inégalités d'éducation du réseau de cet état fédéré et des réseaux municipaux de cet État.

La structure fédérative brésilienne

Le fédéralisme est l'organisation politique d'un pays qui permet d'exercer un pouvoir sur ses territoires grâce à la division administrative des gouvernements en unités infranationales : États, provinces, départements, municipalités, villes, districts, etc., subordonnés à un gouvernement central. Cette forme d'organisation suppose une négociation entre les sphères administratives pour établir la répartition des fonctions gouvernementales et la distribution des ressources nécessaires à l'exercice de ces fonctions, en préservant l'autonomie des parties.

Au Brésil, dans les années 1980 dans le contexte de la lutte contre un régime autoritaire à forte tendance centralisatrice, la décentralisation est devenue synonyme de démocratie, de restitution aux citoyens de l'autonomie usurpée par les gouvernements militaires et de condition d'une participation sociale et politique accrue. En adoptant une perspective décentralisatrice, la Constitution fédérale de 1988 a incorporé les municipalités comme partie intégrante de la fédération, composant un triple fédéralisme (trois échelles de gouvernement) formé par l'état fédéral de l'Union, les états fédérés et les municipalités, dont les états fédérés et les municipalités sont des entités fédératives autonomes et disposent de garanties constitutionnelles qui leur permet de fixer leur propre agenda politique, surtout dans le champ social (santé, éducation et assistance sociale). Selon la Constitution fédérale de 1988 (CF88), le

79 École maternelle (différemment de la France, l'école maternelle au Brésil accueil des enfants de 4 et 5 ans), l'école élémentaire (correspond à la première partie de ce qu'on appelle l'enseignement fondamental ou primaire – 6 à 10 ans), le collège (correspond à la deuxième partie de ce qu'on appelle l'enseignement fondamental – 11 à 14 ans), le lycée (correspond à ce qu'on appelle l'enseignement moyen – 15 à 17 ou 18 ans). Actuellement, l'ensemble des niveaux d'enseignement antérieures à l'université (maternelle, primaire, collège et lycée) est nommé éducation basique.

fédéralisme brésilien comprend des entités fédérées liées de manière indissoluble : l'état fédéral de l'Union (l'instance centrale, équivalente à l'État national en France), les 26 états fédérés, le district fédéral[80] et 5570 municipalités. Chacune de ces entités fédérées est largement autonome et disposent de pouvoirs administratifs et législatifs déterminés par la Constitution :

> Art. 1 : La République fédérative du Brésil, formée par l'Union indissoluble des États et des municipalités et le District Fédéral, constitue un État de droit démocratique [...]. (CF88)

L'État fédéral de l'Union comprend donc l'ensemble du territoire et la même population du pays sans aucune possibilité pour les états fédérés ou les municipalités de se séparer ou de se dissocier de l'État fédéral. Autrement dit, même si les états fédérés et les municipalités sont autonomes, ils ne peuvent être souverains. Les états fédérés possèdent également une autonomie, c'est-à-dire qu'ils ont la capacité de s'auto-organiser à condition que la Constitution fédérale soit respectée. De cette façon ils constituent la structure de base de la décentralisation du pouvoir du fédéralisme brésilien. Ils choisissent leurs représentants exécutifs et législatifs au niveau local : le gouverneur et les députés des états fédérés élaborent la législation de chaque état fédéré – compris la constitution de l'état fédéré, qui régit les impôts étatiques, le fonctionnement des services publics d'éducation, de santé et d'assistance sociale, entre autres responsabilités des états fédérés. Ils ont aussi leurs propres ressources ou impôts, créés et réglementés par la constitution de l'état fédéré ou par une législation ordinaire élaborée par l'assemblée législative respective. Les états fédérés organisent aussi leur propre pouvoir juridique (juges, procureurs et défenseurs publics). D'autre part, en tant que base territoriale du pouvoir décentralisé du fédéralisme brésilien, la population de chaque état fédéré élit ses représentants fédéraux (députés fédéraux pour la Chambre des députés et sénateurs). Toutes les

---

80 Le District Fédéral est l'état fédéré qui correspond au capital fédéral du pays - Brasilia - et, pour cette particularité il a l'statut politique-administratif égal aux états fédérés (même si le nom est différent).

états fédérés ont les mêmes pouvoirs et les mêmes responsabilités indépendamment de leur nombre d'habitants et de leur développement socio-économique.

Les municipalités sont également des entités fédérées établies par la Constitution de 1988, dotées d'une fiscalité propre et d'un pouvoir d'autodétermination, similaire dans une certaine mesure aux états fédérés, l'État fédéral de l'Union. Comme les états fédérés, les municipalités choisissent leurs représentants exécutifs (maire) et législatifs (conseillers municipaux), toutefois, ils n'ont pas de représentation directe au Congrès national et n'ont pas un système judiciaire propre comme les états fédérés. Les conseillers (en nombre proportionnel à la population municipale) votent les lois municipales – notamment le Plan Directeur Municipal qui régit l'utilisation des terrains urbains, les taxes municipales, le fonctionnement local des services d'éducation, de santé et d'assistance sociale, entre autres responsabilités municipales. L'autonomie des trois entités fédérées (l'État fédéral de l'Union, états fédérés et municipalités) conféré par la Constitution de 1988 comporte trois dimensions : politique, administrative et financière. L'autonomie politique comprend la compétence de légiférer et aussi la participation (à travers ses députés fédéraux et sénateurs dans le cas des états fédérés) aux décisions du pouvoir central (l'État fédéral de l'Union) qui ont besoin d'approbation législatif par le Congrès National. Les entités fédérées élisent leurs représentants législatifs locaux et nationaux (seulement les états fédérés), le président, les gouverneurs des états fédérés et les maires des municipalités. L'autonomie administrative fait référence à la capacité d'établir les organes, les moyens et les formes par lesquels les entités fédérées mettent en œuvre les prérogatives qui leurs sont attribuées par la Constitution. L'autonomie financière comprend le pouvoir de collecter, de gérer et de disposer de son propre budget, indépendamment des autres sphères du gouvernement.

La CF88, tout en reconnaissant l'autonomie des trois entités fédérées, a établi des compétences éducatives spécifiques pour chacune d'entre elles. L'État fédéral de l'Union est chargée d'organiser et financer le système éducatif fédéral. Le réseau d'éducation basique fédéral (maternelle au lycée) comportait, en 2019, 1,05% des inscrits dans la totalité des réseaux d'enseignement publiques brésiliens. L'Union doit aussi exercer, en matière d'enseignement, une fonction redistributive et com-

plémentaire afin d'assurer l'égalisation des chances en matière d'enseignement et des normes minimales de qualité de l'enseignement par une assistance technique et financière aux états fédérés et aux municipalités (CF88, art. 211, § 1). La constitution prévoit que les états fédérés doivent donner la priorité à l'enseignement primaire et secondaire (inclut le lycée), et les municipalités à l'éducation maternelle et l'enseignement primaire. Ainsi, dans le cas des états fédérés et des municipalités, il y a un chevauchement des compétences, puisque les deux sont responsables de l'éducation de base (de la petite enfance au lycée). Afin de permettre la mise en œuvre de ces responsabilités, la CF88 (articles 23 et 211) a déterminer que l'Union, les états fédérés, le district fédéral et les municipalités doivent organiser leurs réseaux éducatifs dans un régime dit « de collaboration ».

> Le régime de collaboration signifie le partage des compétences politiques, techniques et financières pour la mise en œuvre des programmes de maintien et de développement de l'éducation, afin de s'accorder sur les performances des entités fédérées sans nuire à leur autonomie (Décret nº 6.094/2007, p. 10-11).

Les entités fédérées doivent organiser leurs services éducatifs en collaboration (CF88, art. 211), cependant il appartient à la loi complémentaire de fixer les normes de coopération entre elles, en tenant compte de l'équilibre du développement et du bien-être au niveau national (CF88, art. 23, alinéa unique). Toutefois, jusqu'à présent, aucune loi fédérale ne définit pour le « régime de collaboration » des règles transparentes et des objectifs précis qui pouvaient être soumis à un suivi public et à un contrôle social (Décret nº 6.094/2007, p. 10-11). L'absence de réglementation ouvre un espace dans la façon d'interpréter ce régime et permet aux entités fédérées de mener leurs politiques éducatives sans nécessairement établir de modalités claires de collaboration entre elles. Dans ce texte, nous examinerons deux politiques qui nous permettent d'apprécier les variations de l'efficacité de la collaboration entre l'État fédéral de l'Union, états fédérés et les municipalités et leur relation avec les inégalités d'éducation. La première est la politique de financement de l'éducation au travers des fonds de financement créés en 1996 et partagée par les trois entités fédératives, qui a eu pour effet la réduction de la disparité des dépenses d'éducation entre les états fédérés et entre les

municipalités. La seconde politique concerne le système de collaboration entre l'État fédéré du Ceará et ses municipalités, un contexte dans lequel l'amélioration des résultats scolaires s'accompagne d'une expressive réduction des inégalités éducatives.

Fédéralisme et relations intergouvernementales au Brésil

Bien que nous n'ayons pas au Brésil de clivages territoriaux ou régionaux de nature ethnique ou religieuse, la fédération brésilienne repose sur un clivage économique qui sépare une majorité d'États pauvres (dont les revenus des impôts sont inférieurs à la moyenne nationale) et une minorité d'États riches. Ces inégalités socio-économiques entre les États ont inspiré, en 1988, les contours constitutionnels d'un modèle fédératif qui a concentré au niveau fédéral la prérogative de légiférer sur la plupart des politiques, déléguant aux États et aux municipalités - principalement - la tâche de les mettre à exécution (Arretche, 2004). Les inégalités entre les entités fédératives limitaient la palette des possibilités de la CF88 de définir des compétences exclusives de financement des politiques publiques d'éducation, santé et assistance social par les États et municipalités (Arretche, 2004). À la fois, l'autonomie des gouvernements infranationaux leur garantit les conditions institutionnelles pour ne pas adhérer aux politiques fédérales. Ainsi, le pouvoir du gouvernement fédéral d'inciter les décisions des gouvernements locaux restait quand même limité. Pour cette raison, les constituants de 1988 ont justifié la nécessité de coordination fédérale de politiques publiques comme mode d'égalisation des capacités de son exécution par les états fédérés et des municipalités. Les constituants pensaient que l'action du gouvernement fédéral (l'Union), en collaboration avec les gouvernements infranationaux (états fédérés et municipalités), contribuerait à réduire les inégalités entre eux (Arretche, 2010) par la redistribution des ressources géré par l'Union. Auparavant cette distribution se faisait d'une manière nettement clientéliste. Néanmoins, au cours des années ayant suivi la promulgation de la CF88, peu d'initiatives avaient été mises en œuvre par le gouvernement fédéral dans le but de garantir les conditions minimales pour l'offre de politiques publiques éducatives, notamment dans le cas des municipalités. Il s'agissait d'un cadre

d'« inégalité alliée à la décentralisation » et « au manque de coordination fédérale » qui ne favorisait ni la réduction d'inégalités éducationnelles ni l'universalisation de l'enseignement primaire et collège prévu par la CF88.

La coordination fédérale de politiques publiques, comme façon d'égalisation des capacités d'exécution des politiques infranationale, prévue par la Constitution a commencé à être esquissée de façon effective dans la seconde moitié des années 1990. Dans le domaine de l'éducation, le renforcement de la coordination fédérale a impliqué la mise en œuvre de mécanismes réglementaires des directives des programmes d'études nationales (curriculum), un système d'évaluation externe national pour les dernières années de l'école élémentaire, du collège et du lycée, la redistribution de ressources financières pour les états fédérés et municipalités et l'incitation à la mise en œuvre de programmes fédéraux dans les secteurs de l'alimentation et du transport scolaire, ainsi que de prolonger la durée de la journée scolaire, organiser la distribution de livres didactiques, etc. Ces politiques reconnaissaient que, malgré les progrès des politiques éducatives au cours des dernières décennies et des améliorations de quelques indicateurs éducatifs, au niveau national, la situation du primaire et du secondaire était encore critique, notamment en termes d'apprentissage et des parcours scolaires, dont résultaient des inégalités d'éducation persistantes. Le diagnostic du gouvernement fédéral de l'époque soulignait l'importance de financer les réseaux d'enseignement publics afin de leur fournir des conditions de fonctionnement compatibles avec l'augmentation de la demande d'inscription.

L'un des instruments créé pour réduire les inégalités d'investissements dans l'éducation entre les états fédérés et les municipalités est la garantie de l'application de ressources minimales en éducation avec la politique de fonds de financement. Nous utilisons le terme « politique de fonds » pour décrire le partage, au sein de chaque état fédéré, d'une partie des ressources déjà destinées par eux et par les municipalités à l'éducation et leur répartition entre les réseaux de chacun, au prorata des effectifs des inscriptions dans les réseaux éducatifs respectifs. On présente ici une vue d'ensemble du financement de l'éducation au Brésil, qui se concentre sur les politiques de fonds de financement constitutionnels (Fundef et Fundeb). Cette politique de fonds a commencé

avec le *Fonds de maintien et de développement de l'éducation primaire et secondaire et de valorisation de la profession d'enseignant* (Fundef), en vigueur de 1997 à 2006, qui était destiné uniquement à l'enseignement primaire et au collège. La proposition du Fundef a été lancée par le gouvernement fédéral en 1995, dans le contexte de la victoire électorale et de la première année du mandat du président Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). La force politique du nouveau gouvernement était le résultat à la fois de son succès électoral et de l'impact du plan économique qu'il avait mis en œuvre pour contenir l'inflation comme ministre de l'économie du gouvernement fédéral précèdent. Cette force politique s'est reflétée dans le processus de création du Fundef qui s'est déroulé dans le cadre de discussions et décisions à huis clos impliquant principalement des négociations entre les représentants des pouvoirs exécutif et législatif au niveau fédéral.

Contrairement au Fundef, le processus d'approbation du Fundeb (2007 à 2020) s'est déroulé pendant la présidence de Luis Inácio Lula da Silva (2003 à 2011) et a compté sur une large participation des représentants des états fédérés et des municipalités et, notamment, des mouvements sociaux. Organisés en réseaux, les mouvements sociaux ont participé activement à la formulation du Fundeb, en combinant pression politique et arguments techniques. Ils ont ainsi pu inverser des aspects importants de la proposition initiale, comme l'exclusion des crèches du financement notamment. L'absence de prévision de financement pour l'éducation des enfants de 0 à 3 ans dans la proposition du pouvoir exécutif fédéral, a été l'un des sujets qui a beaucoup mobilisé la société civile et qui a dominé le débat initial dans le Congrès National. La mobilisation a rassemblé des organisations défendant le droit à l'éducation, des mouvements de femmes, des syndicats des enseignants, des organisations défendant les droits des enfants et des adolescents, des parlementaires et des organisations patronales. Cette mobilisation plurielle était fondamentale pour obtenir l'inclusion de cette première étape de l'éducation (des petites enfants) dans le Fundeb. La mise en œuvre de cette politique de financement et l'expérience de collaboration fédérative qu'elle impliquait ainsi que ses impacts sur les inégalités éducatives seront discutés dans le sub-item suivant.

Financement public et inégalités éducatives – Fundef 1996-2006

Les ressources allouées à l'éducation ont été définies par la CF88 qui détermine également les normes générales qui règlementent les compétences des entités fédérées. La constitution porte aussi sur la valorisation des enseignants en mettant l'accent sur la nécessité d'établir des plans de carrière et un minimum salarial professionnel, outre l'exigence du concours public pour l'accès à la carrière d'enseignant dans les réseaux publics. La CF88 a fixé à 18 % l'engagement des fonds de l'Union pour le maintien et le développement de l'enseignement et à 25 % l'engagement minimum des revenues d'impôts des états fédérés, ainsi que ces des municipalités, sans toutefois fixer des règles pour ces dépenses et pour le fonctionnement des mécanismes de contrôle sur l'usage des ressources (même si elle avait prévu son existence). De plus, le texte constitutionnel n'a pas résolu le problème de la disparité de ressources entre les réseaux éducatifs des divers états de la fédération (ou ses écoles). De cette façon la Constitution n'a donc pas garanti l'obligation du financement adéquat de l'enseignement public.

La Constitution a défini des compétences concurrentes des états fédérés et des municipalités pour l'offre de l'enseignement primaire et du collège, mais a établi aussi un ordre de priorité de ces responsabilités, les municipalités étant désignées comme les responsables prioritaires pour l'enseignement primaire et collège et des gouvernements étatiques responsables de façon secondaire. Également, la CF88 exige que les municipalités et les états fédérés investissent au moins 25 % de leurs recettes fiscales dans le maintien et le développement de l'éducation publique. Dans le cas de l'éducation, à la différence de la politique pour la santé, d'après la CF88, le gouvernement fédéral n'est pas le principal financeur, sa fonction se limite à un rôle complémentaire de financer des programmes de formation des enseignements, les repas scolaires notamment (qui complètent les ressources allouées par les États et par les réseaux municipaux pour la restauration scolaire). Pour atteindre l'objectif national de réduction des asymétries entre États en matière de dépenses pour l'éducation de base et de valorisation salariale des enseignants, la stratégie adoptée a été l'approbation d'un amendement constitutionnel. Comme l'affirme Arretche (2004), cet amendement constitutionnel a été créé pour garantir que les gouvernements des états fédérés et des municipalités investissent un montant minimum par élève dans leurs réseaux éducatifs.

Arretche (2004) note également que dans les secteurs où le gouvernement fédéral (de l'Union) ne dispose pas de ressources institutionnelles pour modifier les choix des gouvernements locaux (des états fédérés et municipaux), la stratégie de constitutionnaliser les pourcentages minimaux de ressources à appliquer a été une réussite, car elle a permis de réduire largement la marge de choix des gouvernements infranationaux, les obligeant à adopter des orientations fixées par l'Union. La stratégie de constitutionnalisation de la réglementation du financement de l'éducation était adoptée pour égaliser les niveaux de dépenses avec l'enseignement primaire et collège dans les États de façon à augmenter les salaires des enseignants. Cette stratégie a conduit à l'approbation, en 1996, de l'amendement constitutionnel ayant créé le Fundef avec 10 années de validité. Le Fundef a donc a établi critères pour la distribution de ressources publiques pour l'éducation, correspondant à l'exigence constitutionnelle d'allocation d'un pourcentage minimum d'impôts à l'éducation de base et sa redistribution entre les États et des municipalités, sur la base du nombre d'élèves inscrits à chaque réseau. Le Fundef a aussi prévu un complément fédéral lorsque le coût par élève de la scolarisation au niveau des différentes entités fédérées parfois n'atteignaient pas la valeur minimale fixée annuellement par l'Union. La loi du Fundef obligeait les états fédérés et municipalités à utiliser le minimum de 60 % des ressources à la rémunération des enseignants.

Les ressources financières (qui rassemblent les ressources de l'Union, celles collectées par des états fédérés et les municipalités) sont distribuées aux fonds des états fédérés. Chaque état fédéré partage les ressources de son fonds avec ses municipalités en fonction du nombre d'inscriptions des élèves (selon les données du recensement scolaire de l'année précédente) aux écoles publiques (étatiques et municipales). Dans la période de la durée du Fundef (1997 à 2006), le complément du gouvernement fédéral n'a quasiment eu aucun résultat sur les inégalités dans les modes de dépense entre les états fédérés. En outre, pendant cette période le rôle redistributif de l'Union à travers les compléments financiers apportés (en distribuant plus de ressources fédérales aux entités fédératives plus pauvres) n'a pas toujours été suffisant (Arretche, 2004).

Financement public et inégalités d'éducation – Fundeb 2007-2020

En 2006/2007, quand le Fundef expire, le Congrès National a fait un nouvel amendement constitutionnel créant le *Fond de maintien et de développement de l'éducation de base et de valorisation des professionnels de l'éducation* (Fundeb) pour le remplacer. À la différence du Fundef, le Fundeb a prévu l'extension du financement à toutes les étapes et modalités de l'éducation de base auparavant exclues du Fundef : éducation de la petite enfance (crèche et pré-école), éducation de jeunes et d'adultes et le lycée. Le nouvel amendement constitutionnel fixait également l'obligation d'usage des ressources avec la rémunération des professionnels de l'éducation, qui cette foi comprend (à part les professeurs dans l'exercice effectif de l'enseignement en salle de classe) aussi les professionnels exerçant des fonctions de soutien, tels que directeurs, coordinateurs, superviseurs, entre autres. L'acceptation de modalités spécifiques de scolarisation, comme l'éducation en milieu rural et pour les personnes porteuses de handicap, indigènes et quilombolas[81] est un autre point important du renouvellement de la politique de fonds de financement de l'éducation à partir de 2007. La législation en vigueur jusqu'en 2020 détermine que au moins 60 % des ressources totales du Fundeb doivent être allouées chaque année à la rémunération des enseignants. Les autres 40 % doivent être alloués à des actions de maintenance et de développement de l'éducation. La liste de possibilités couvertes par cette dernière ligne de financement inclut depuis les dépenses en équipements et installations jusqu'à la formation continue des professionnels, en passant par l'achat de matériel didactique, le transport et le repas scolaire, parmi les services considérés comme essentiels pour le fonctionnement des écoles.

De façon similaire au Fundef, le Fundeb fonctionne par la création des 27 fonds (26 États et du District Fédéral), qui rassemble une partie des impôts recouvrés par les États et par les municipalités et reçoit un com-

---

81 Quilombo est la dénomination utilisée pour désigner les communautés constituées par des esclaves noirs qui résistèrent au régime esclavagiste en vigueur au Brésil durant plus de 300 ans et ne fut aboli qu'en 1888. Les quilombos continuèrent d'exister même après la fin de l'esclavage. Quant au terme quilombola, il désigne les descendants de communautés formées par les esclaves fugitifs des quilombos.

plément financier du gouvernement fédéral (en 2020, la valeur minimale annuel était environ de 547 €). Chaque fond étatique partage les ressources avec ses municipalités en fonction du nombre d'inscriptions des élèves aux écoles publiques (étatiques et municipales) à partir du recensement scolaire de l'année précédente. On peut avoir une idée de l'importance du Fundeb si l'on considère que 40 % des ressources publiques investies en éducation au Brésil proviennent de ce fonds. Dans près de 40 % des 5 570 municipalités brésiliennes, il représente au moins 70 % de l'ensemble du budget de l'éducation. Ce sont les ressources du Fundeb qui servent à rémunérer les enseignants et à financer la formation continue, le transport scolaire, le matériel didactique, la construction de nouvelles écoles et leur maintenance de la crèche au lycée.

Progrès et limites dans la réduction des inégalités scolaires

Le changement le plus intéressant avec la création de la politique de fonds pour l'éducation (Fundef et Fundeb) en 1996 a été l'élargissement des attributions financières de l'Union. Le gouvernement fédéral, en plus de s'occuper du système éducatif fédéral, a commencé à exercer une « fonction redistributive et complémentaire afin de garantir l'égalisation des chances éducatives et la norme minimale de qualité dans l'éducation avec le recours à l'aide technique et financière » (CF88). Il a alors été établi qu'il appartiendrait à l'Union de compléter les fonds de chaque état fédéré, lorsque la valeur par étudiant n'atteindrait pas le minimum défini au niveau national. Sans aucun doute, l'effet le plus significatif de la politique des fonds (et en particulier du Fundeb) a été la réduction des inégalités dans les dépenses d'éducation entre les États et les municipalités. Avant la création de ces fonds, il existait de grandes différences du montant des ressources allouées par élève entre les réseaux étatiques et municipaux d'un même État. Une étude récente de la Chambre des Députés montre l'impact de cette politique de financement sur les inégalités de dépenses d'éducation (Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017). Le tableau 1 ci-dessous indique les valeurs minimales et maximales de l'application dans les réseaux d'éducation et l'effet du Fundeb sur la valeur totale par élève en 2015. Ce tableau présente seulement les données de six des 26 États brésiliennes de différentes régions géographiques du pays, choisis par la variété et la taille des contrats observés chez eux concernant le financement de leurs réseaux éducatifs avec ou sans la politique de fonds.

Tableau 1 - Valeurs[82] minimales et maximales de l'application dans les réseaux d'éducation et l'effet du Fundeb sur la valeur totale par élève en 2015

États fédérés	Toutes les Revenues									Revenues Fundeb
	Sens Fonds (€)			Avec Fonds - États (€)			Avec Fundeb – complémentation (€)			VAE Fundeb Final (€)
	VAE Total			VAE Total			VAE Total			
	Min.	Max.	Max/ Min	Min.	Max.	Max/ Min	Min.	Max.	Max/ Min	
GO	194	8.028	4.035%	612	2.654	334%	**612**	**2.654**	**334%**	492
ES	313	1.487	375%	612	1.088	78%	**612**	**1.088**	**78%**	473
AM	132	695	427%	397	601	51%	**494**	**697**	**41%**	423
MG	267	9.329	3.400%	556	2.838	411%	**556**	**2.838**	**411%**	431
MA	92	925	902%	263	546	108%	**474**	**782**	**60%**	423
RN	182	1.596	776%	507	940	85%	**509**	**942**	**85%**	423

Source : Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017.
VAE Total = **V**aleur **A**lloué par **É**lève **Total**.

La colonne « Sans Fonds » prend en compte les applications constitutionnelles obligatoires qui découlent de la collecte initiale des 25 % des impôts par les états fédérés et les municipalités. En comparant les unités fédérées qui ont appliqué les valeurs maximales et minimales, nous vérifions que les inégalités entre les valeurs appliquées par les municipalités au sein des états sont abyssales et varient de 375 % (dans l'état fédéré d'Espírito Santo - ES) à 4,035 % (dans l'état fédéré de Goiás - GO). La colonne « Avec Fonds – États » montre les valeurs par élève, après les contributions des municipalités et du gouvernement de l'état fédéré respectif pour la politique des fonds, et la réduction significative des disparités dans les valeurs par élève disponibles dans les états fédérés. Les disparités entre les états fédérés sont limitées à une proportion de 51 % (pour l'État fédéré d'Amazonas - AM) à 411 % (à l'État fédéré de Minas Gerais - MG), un pourcentage qui indique un effet redistributif qui décuple la plus grande disparité. Enfin, la colonne « Avec Fundeb – Complémentation » montre l'impact de la complémentation de l'Union entre deux états fédérés (l'État fédéré de Maranhão - MA et l'État fédéré de Rio Grande do Norte - RN) qui n'ont pas atteint la valeur minimale

82 Les valeurs sont en euros arrondis sans centimes : € 1,00 = R$ 6,20 (Banco Central do Brasil, 25/08/2021).

par élève/an et, par conséquent, ont eu une complémentation des revenues de l'état fédéré et de ses municipalités par l'Union. En 2015, la valeur minimale annuelle des élèves de Fundeb a été définie au niveau national à 423 €. L'effet de cette action s'est traduit, par exemple, par une valeur minimale totale des élèves par an qui a varié de 474 € (dans l'État fédéré de Maranhão - MA) à 509 € (dans l'État fédéré de Rio Grande do Norte - RN). Cette différence n'est que de 7,6%, alors que sans la complémentation, la différence de la valeur minimale par élève dans ces deux états fédérés serait de 92,9 % (Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017).

Malgré ces avancées, il est important de remarquer que l'Union a manqué à plusieurs reprises à son engagement constitutionnel de compléter les fonds publics. Selon la disposition légale, la valeur minimale par élève déterminée par le gouvernement fédéral doit atteindre un niveau suffisant pour garantir une condition minimale de qualité d'enseignement définie au niveau national. Cependant, comme il n'existait pas de norme minimale de « qualité » clairement définie et garantie par la loi (la définition du minimum constitutionnel à dépenser annuellement par élève dans l'enseignement de base public n'a pas été approuvée pendant la durée du Fundef et du Fundeb – de 2006 à 2020), la manière dont la valeur minimale par élève/an était déterminée de façon informelle et complexe, en plus de ne pas être publiée officiellement par le gouvernement fédéral (TPD, 2020). Comme, la valeur minimale annuelle, qui devrait être égale à la valeur moyenne nationale, n'a pas non plus été atteinte, une dette de plus de seize milliards d'euros de l'Union envers les états fédérés et les municipalités a été générée.

Sur la base des bulletins du Fundef préparés par le Secrétariat du Trésor National, on constate, par exemple, qu'en 1998, première année du Fundef, le complément financier de l'Union a concerné huit états fédérés (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco et Piauí) et correspondait à 2,5 % des ressources du fonds, alors que dans la dernière année de la validité du Fundef (2006), elle n'en n'a concerné que deux états fédérés (Maranhão et Pará), ce qui représentait moins de 1 % des ressources totales. La faible participation de l'Union est le résultat de l'utilisation de stratégies pour échapper au lien établi par le CF88 dont il n'est pas pertinent ou viable de discuter dans les limites de ce texte. Mentionnons néanmoins, dans le cas du Fundeb (2007-2020), que les ressources étaient d'environ 2,2 % du PIB, dont seulement 0,2 %

provenaient du complément de l'Union. Ces données montrent également à quel point il est difficile de réduire les inégalités au Brésil : en 2016, la valeur de 0,2 % du PIB correspondait à 2,1 milliards d'euros, une valeur qui, bien que considérable, était loin d'égaliser les ressources disponibles par élève/an sous le Fundeb. Outre, la faible part complémentaire de financement, l'Union n'a pas non plus joué un rôle redistributif significatif. En 2016, déjà dans le mandat du Fundeb, le complément de l'Union de 0,2 % du PIB a permis de cibler neuf états fédérés, soit un tiers du total, avec des ressources supplémentaires. Toutefois, on peut dire que seuls trois de ces états fédérés ont connu une augmentation significative du montant disponible par élève grâce à l'augmentation de la contribution de l'Union (Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, 24/2017).

Il est également nécessaire considérer les limites que la conception de la politique de fonds de financement impose au processus d'égalisation des dépenses par élève. Tant le Fundef comme le Fundeb ne prenaient comme référence qu'un pourcentage fixe des impôts étatiques et municipaux, dont la somme servait de référence pour la définition du pourcentage du complément de l'Union. Cela signifie que, comme chaque fond étatique n'est composé que de recettes provenant des transferts d'un pourcentage des taxes des états fédérés et des municipalités, dont la taille monétaire du fonds fluctue en fonction des variations de la collecte des impôts qui suivent les cycles économiques. En période de récession, lorsque les recettes diminuent en termes réels (en tenant compte de l'inflation), les ressources des fonds diminuent également en termes réels. En période de croissance économique plus importante, comme celle observée au Brésil entre 2010 et 2013, les ressources des fonds ont augmenté. De même, le complément de l'Union est limité à une partie de la somme du fond de chaque État, la définition de la valeur minimale par élève/an fluctue également en fonction des variations économiques, ce qui explique la croissance importante de la valeur minimale au début de la décennie et la croissance insignifiante au cours des dernières années de crise économique.

En résumé, la politique de fonds de financement adoptée depuis la fin des années 1990 a permis des avancées significatives dans l'organisation du financement de l'éducation de base, à travers le critère de la distribution des ressources de manière proportionnelle à l'offre d'inscrip-

tions, réduisant ainsi les inégalités dans les dépenses éducatives et encourageant l'expansion de l'offre de places vacantes par les réseaux éducatifs étatiques et municipaux. Toutefois, ces progrès ont été limités par le fait que le gouvernement fédéral (l'Union) a fixé une valeur minimale annuelle par élève (à sa discrétion) très faible en plus de la participation réduite (moins de 10%) des ressources de l'Union au financement des fonds étatiques. En décembre 2020, la validité de dix ans du Fundeb s'est terminée et un nouveau fonds a été voté et approuvé par le Congrès National. Parmi les principaux changements à mettre en œuvre à partir de 2021 figure l'augmentation considérable de la contribution des ressources de l'Union, d'une augmentation annuelle de 2% jusqu'à atteindre 23 % en 2026. Ce nouvel amendement constitutionnel, appelé Nouveau Fundeb, a rendu permanent le fonds de financement destiné à soutenir le développement de l'éducation au Brésil et a prévu que les municipalités ayant une moindre capacité d'investissement, situées dans des états fédérés qui ne bénéficient pas actuellement du complément de l'Union, recevront désormais cette contribution. Le Nouveau Fundeb prévoit également de diriger une partie des contributions fédérales vers l'éducation de la petite enfance et l'encouragement de l'enseignement technique professionnel au niveau secondaire, en plus d'allouer 70% des montants à la rémunération des professionnels de l'éducation de base (le minimum précédent était de 60%). Pris ensemble, ces changements laissent entrevoir de nouvelles possibilités de réduire les inégalités dans les dépenses de l'État et des municipalités en matière d'éducation de base au Brésil.

Collaboration entre entités fédérées et inégalités éducatives au Ceará

Comme nous l'avons vu, la CF88 a défini un modèle fédératif qui détermine des compétences partagées entre états fédérés et municipalités pour l'éducation primaire et secondaire (jusqu'au collège). Pendant les années 1990 la coopération entre divers États brésiliennes et ses municipalités a été renforcée y compris le transfert des inscriptions et des établissements étatiques vers les municipalités dans un important processus de municipalisation, accru par la mise en œuvre du Fundef, à partir de 1998. Toutefois, comme déjà signalé, le « régime de collaboration » reste encore un concept vague qui donne lieu à des variations

d'interprétation qui impactent sa mise en œuvre, en particulier des inégalités éducatives entre les municipalités (Segatto et Abrucio, 2016).

Selon Segatto (2016), les expériences de coopération entre états fédérés et municipalités sont plus ou moins verticales ou horizontales et plus ou moins institutionnalisées, impliquant divers types d'initiatives, comme la formation des enseignants, la distribution de matériel didactique, la cession de bâtiments publics (généralement liés au processus de municipalisation des écoles), les accords liés au repas et aux transports scolaires notamment. Dans son étude sur le rôle des états fédérés dans le processus de coordination des politiques éducatives auprès des municipalités, Segatto (2016) a vérifié dans quelle mesure cette coordination donnait lieu à une réduction des inégalités d'apprentissages entre les élèves. Sur l'ensemble des 26 États brésiliens, l'État fédéré du Ceará présentait un mode de régulation de la coopération avec ses municipalités à la fois plus vertical et plus institutionnalisé[83]. Localisé dans la région Nord-est, le Ceará est formé de 184 municipalités dont 98 (53%) ont un climat semi-aride. En 2020, il comptait environ 9,2 millions d'habitants (8e État en population du pays), dont près de 4,2 millions résident dans la région métropolitaine de la capitale Fortaleza. Son indice de développement humain (IDH)[84] en 2010 était de 0,682 (17e entre

83 Cette partie de l'article s'appuie sur a recherche intitulée « Mise en œuvre des politiques éducatives et de l'équité dans les contextes de vulnérabilité sociale » a été coordonnée par Vanda Mendes Ribeiro, de l'Université de São Paulo (Unicid), avec la participation de chercheurs du Réseau d'études sur la mise en œuvre des politiques publiques d'éducation (Reippe) et d'autres chercheurs brésiliens, français et chiiliens. Le projet a été financé par la Fondation de Soutien à la Recherche de l'État de São Paulo (Fapesp), Dossier n. 2018 / 11257-6. La genèse de cette recherche, les étapes de la politique étudiée au Céara et les analyses des évolutions constatées sont exposées dans Mamede et al., 2021.

84 L'indice de développement humain (IDH) est une mesure générale et synthétique utilisée pour classer le degré de développement économique et la qualité de vie des pays. Il utilise comme critères des indicateurs d'éducation (taux d'alphabétisation et de scolarisation), de longévité (espérance de vie à la naissance) et de produit interne brut (PIB par habitant). Ces critères ont le même poids et l'IDH représente une moyenne des trois. Il est publié annuellement depuis 1993 par le Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD.

les états fédérés du pays), l'indice de Gini[85] y était équivalent à 0,487 (16e état fédéré du pays) et le PIB par habitant de l'état fédéré correspondait à la moitié du PIB national par habitant, plaçant le Ceará en 23e position sur ce point (Schwaitzer, 2020). Dans les principaux indicateurs socioéconomiques, le Ceará ne diffère pas beaucoup d'autres États des régions Nord et Nord-est. Il est relativement plus pauvre que les états fédérés du Sud et du Sud-Est, et ses niveaux d'inégalité sociale y sont aussi comparativement élevés. En termes d'éducation, néanmoins, le Ceará s'est distingué au cours de la dernière quinzaine d'années par l'amélioration significative des indicateurs dans l'enseignement primaire et secondaire inférieur (entièrement municipalisé depuis les années 1990). Plusieurs recherches brésiliennes (Abrucio et al, 2018 ; Cruz et al, 2020) montrent que cette amélioration est liée au Programme d'Alphabétisation au « bon âge » (PAIC - acronyme en portugais), que considère que 7 ans est l'âge idéal pour l'alphabétisation de tous les élèves. Le PAIC a été créé au Ceará en 2007 et s'inscrit pleinement dans le « régime de collaboration » que la CF88 et la législation éducationnel brésilienne depuis les années 1990 guident pour la gestion des responsabilités des entités fédérées dans le domaine de l'éducation publique :

> [...] l'expression et la forme d'organisation des systèmes d'enseignement par le biais de relations de collaboration, garantissant le respect des responsabilités définies dans les règles de coopération et dans les nouvelles règles de financement, toutes orientées selon les références nationales de qualité exprimées dans la LDB[86] (MEC, 2015).

---

85 L'indice de Gini est un instrument permettant de mesurer le degré de concentration des revenus dans un groupe populationnel donné. Il montre la différence entre les revenus des plus pauvres et ceux des plus riches. Variant de zéro à un, zéro représente l'égalité (tout le monde a le même revenu) et un l'extrême opposé (une seule personne détient toutes les richesses). Dans le rapport mondial publié en 2020 le Brésil est au 8e rang des pays les plus défavorisés en matière d'inégalité de revenus.

86 8 LDB – Loi des Directives et des Bases de l'Éducation Nationale (Brasil, 1996) qui définit et réglemente l'organisation de l'enseignement brésilien sur la base des principes présents dans la Constitution de 1988.

Le programme a été créé comme une politique publique prioritaire du gouvernement de l'État du Ceará, dans le but d'offrir aux municipalités une formation continue pour les enseignants et un soutien à l'administration des réseaux municipaux et des écoles. Les activités ont commencé en 2007 dans la perspective d'assurer l'alphabétisation des étudiants inscrits en 2ème année d'éducation du primaire dans les réseaux publics du Ceará par l'adhésion des 184 municipalités du Ceará. En adhérant au PAIC, les municipalités devaient s'engager à structurer des équipes au sein des bureaux municipaux d'éducation pour assurer la mise en œuvre du Programme. En 2011, les actions du PAIC ont été étendues à la 5ème année du primaire, afin d'améliorer les résultats d'apprentissage de l'enseignement primaire. En 2015, le travail de coopération - existant avec les 184 municipalités du Ceará - a été étendu aux classes de 6ème à 9ème années des collèges publics du Ceará, afin de soutenir l'apprentissage des élèves du collège et la bonne préparation à l'entrée au lycée (Ribeiro, 2018 ; Ribeiro *et al*. 2020).

Le PAIC s'organise comme une intervention systémique impliquant des actions pédagogiques et de gestion à différents niveaux. Les services de conseil technique (de gestion et pédagogique) constituent l'élément central et le point de départ de la mise en œuvre du PAIC dans les municipalités : la première action est la préparation d'un diagnostic de la situation éducative de la municipalité, basé sur les indicateurs municipaux et sur les résultats des évaluations externes (du Système Permanente d'Évaluation de l'État du Ceará - SPAECE[87], et de l'IDEB), ainsi

87 Le SPAECE est une évaluation externe à grande échelle des compétences et capacités des élèves de l'enseignement primaire et secondaire en langue portugaise et mathématique. Réalisée sur la base d'un recensement, cette évaluation couvre les écoles publiques de l'état fédéré du Ceará et les municipales, guidée par des matrices de référence alignées sur les matrices nationales du système d'évaluation de l'éducation de base (Saeb). Il s'articule autour de trois axes : l'évaluation de l'alphabétisation - SPAECE-Alpha (2e année) ; de l'école élémentaire (5éme et 9éme années) ; du lycée (3éme année). L'objectif est de fournir des subsides pour la formulation, la reformulation et le suivi des politiques éducatives, en plus d'offrir aux enseignants, aux chefs d'établissement et aux administrateurs centrales une image de la situation de l'éducation de base dans le réseau d'éducation publique (https://www.seduc.ce.gov.br/spaece/).

que les sources de financement et leur application. La planification éducative municipale est préparée sur la base du diagnostic avec la définition des objectifs, en prenant comme référence les objectifs proposés par le Département de l'Éducation de l'État fédéré du Ceará (SEDUC) dans le Plan de Travail Annuel - PTA (SEDUC, 2012). Toutes ces actions sont conduites par les équipes municipales à l'aide du soutien technique et des outils de gestion créés par la SEDUC, qui organisent des réunions et des visites locales.

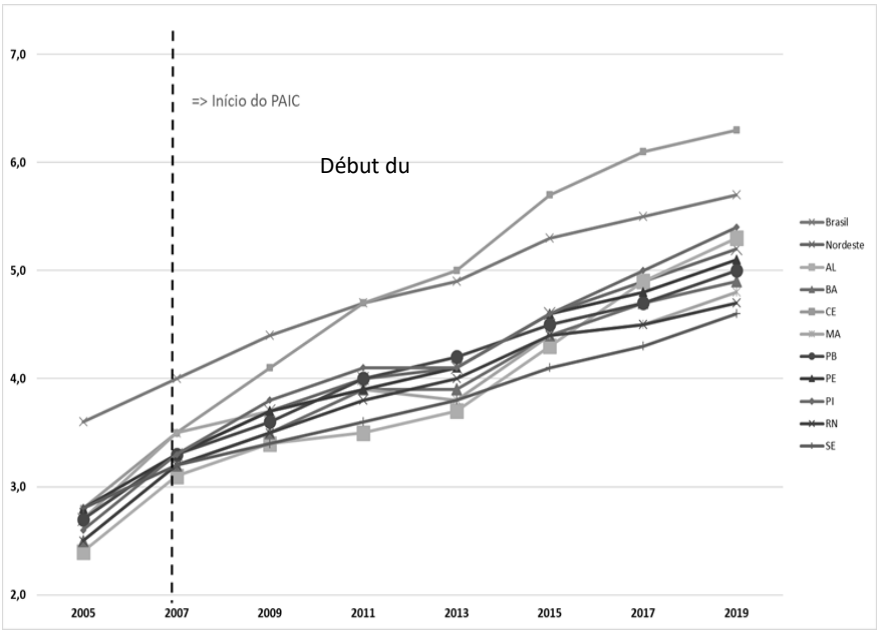
L'étape suivante est le suivi et le contrôle des actions et de leurs résultats. Le suivi - réalisé par les bureaux municipaux d'éducation dans les écoles – est organisé à partir des instruments créés pour suivre les résultats d'apprentissage de chaque élève, enregistrés dans le système de suivi du PAIC (SISPAIC), ainsi que par des réunions et par le suivi des indicateurs municipaux. Visant renforcer la gestion municipale, les actions du PAIC comprennent le diagnostic et la planification, le suivi des écoles, le suivi des indicateurs éducatifs et la réorganisation des processus internes de l'administration de l'éducation municipal.

Tant au niveau de la gestion municipale qu'au niveau des écoles, le PAIC développe des actions basées sur l'évaluation externe et la promotion d'une culture d'analyse et d'interprétation des données. C'est-àdire, le Programme développe des actions de formation liées à la pratique en classe avec les enseignements, en plus de la distribution de matériel structuré et du suivi pédagogique intégré à la formation offerte (SEDUC, 2012 ; Cruz *et al*., 2020).

Lié au PAIC, il existe également des mécanismes financiers d'incitation pour promouvoir l'adhésion des municipalités à la politique de l'état fédéré liés aux résultats scolaires. L'objectif de ces actions est de créer des conditions institutionnelles plus homogènes dans les municipalités du Ceará. L'impact du PAIC sur l'amélioration des résultats scolaires dans les premières années du primaire et du collège peut être observé dans le graphique 1, qui présente l'évolution de l'indice de développement de l'éducation de base (Ideb[88]) pour la 5ème année du primaire au Ceará, en contraste avec d'autres états fédérés de la région Nord-Est et du Brésil.

88 Ideb - L'indice de développement de l'éducation de base a été créé en 2007 pour mesurer la qualité de l'apprentissage national et établir des objectifs pour améliorer l'éducation. Il est calculé à partir du

Graphique 1 : Ideb des états fédérés de la région Nord-Est et du Brésil entre 2005 et 2019



Source : Préparation personnelle basée sur les données de l'INEP (2020).

Les données du Graphique 1 montrent l'évolution de Ideb depuis 2005, quand l'Ideb du Ceará était de 2,8 - proche de la moyenne de la région Nord-Est (2,7) et bien en dessous de la moyenne nationale (3,6). À partir de 2007 – début de la mise en œuvre du PAIC - les résultats du Ceará commencent à augmenter, pour atteindre 6,3 en 2019, plaçant l'état fédéré au-dessus de la moyenne nationale (5,7) et de celle de la région Nord-Est (5,2). Le résultat le plus intéressant de la politique éducative du Ceará, toutefois, est sans doute que l'amélioration de l'éduca-

taux de réussite et des moyennes de performance scolaire pour chaque année évaluée. Les taux de réussite sont obtenus à partir du recensement annuel des écoles. Les moyennes de performance utilisées sont celles des examens nationaux, qui ont lieu tous les deux ans. (http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb).

tion s'est accompagnée, dans les municipalités, d'une réduction des inégalités. Le poids des inégalités socio-économiques dans les performances des élèves a diminué et toutes les municipalités ont amélioré leurs indicateurs d'apprentissage. La croissance du pourcentage d'élèves alphabétisés à la fin de la deuxième année du primaire dans les 184 municipalités du Ceará depuis le début du PAIC en 2007 est significative. Le Tableau 2 montre qu'en 2007, la plus grande concentration d'élèves se trouvait dans le niveau de performance[89] « Non alphabétisé » (32,8%). Les années suivantes, en 2009, cette concentration se déplace vers le niveau de performance « Désirable », qui concentrait 41,5 % des élèves en 2009, bien qu'il y ait encore un pourcentage important d'élèves qui restent dans le modèle « Non alphabétisés » (14,3 %). Dix ans après, en 2019, on note une diminution expressive du pourcentage d'élèves dans les niveaux « Non alphabétisé » (0,5%) et « Alphabétisation incomplète » (2,1%), et une augmentation significative des élèves ayant une compétence « Désirable » (84,7%) en matière d'alphabétisation.

Tableau 2. Résultats des élèves de 2e année par norme de performance en Spaece-Alfa (2007 à 2019)

	Non alphabétisé	Alphabétisation incomplète	Intermédiaire	Suffisante	Désirable
2007	32,8%	14,75%	12,7%	9,9%	29,9%
2009	14,3%	13,9%	15,7%	14,4%	41,5%
2011	3%	5,7%	9,7%	15,4%	66,1%
2013	1,3%	4,5%	12,3%	20,3%	66,2%

89 Dans le standard « Non Alphabétisé », l'élève n'a pas encore s'approprié du système d'écriture ni développé les compétences de base pour apprendre à lire et à écrire. Dans la catégorie « Alphabétisation incomplète » se trouvent les élèves qui ont commencé à maîtriser les compétences considérées fondamentales pour l'alphabétisation. Les élèves du niveau « Intermédiaire »" lisent avec autonomie des mots formés de syllabes différentes et commencent à comprendre des phrases simples. Au niveau « Suffisant », les élèves repèrent informations dans textes simples, identifient le sujet d'une courte narration et le but d'un texte familier. Enfin, le standard « Désirable » les élèves ont développé les compétences d'un lecteur compétent (Seduc, 2012).

2015	0,5%	3,7%	9,8%	15,3%	70,7%
2017	0,7%	3,3%	6,8%	10,7%	78,5%
2019	0,5%	2,1%	4,7%	8,0%	84,7%

Source : Ceará, Spaece-Alfa (2020)

Ainsi, en 2007, année de la création du PAIC, les niveaux d'alphabétisation du Ceará étaient inférieurs au standard « Désirable » et seuls 14 (soit 8%) des 184 municipalités du Ceará avaient ce niveau, selon les paramètres définis par le système d'évaluation de l'alphabétisation du Ceará. En 2015 déjà, 98% des municipalités attentaient le standard « Désirable » d'alphabétisation (Abrucio, Segatto e Pereira, 2018). Chez les étudiants, la réduction des inégalités scolaires est également significative. En 2015, pour la 5éme année, en langue portugaise, la différence de compétence moyenne des élèves du quintile supérieur de l'indice socioéconomique par rapport au quintile inférieur n'est que de 3 points de pourcentage. En mathématiques, les élèves du quintile inférieur de l'indice socio-économique ont mieux réussi, avec sept points de plus en moyenne (Abrucio, Segatto & Pereira, 2018).

Ces bons résultats sont confirmés aussi par les évaluations et les indicateurs nationaux. En 2019 le Ceará a atteint le troisième score pour l'Ideb pour le 5éme année (fin du primaire) et le premier pour le 9éme année (fin du collège) entre tous les États brésiliens (TDP, 2021). En bref, les résultats présentés ici, cueillis en plusieurs études sur la politique éducationnelle du Ceará (PAIC) qui renforce des politiques municipales avec la coordination de l'État (Abrucio, Segatto, Pereira, 2018 ; Segatto, 2015 ; Schwaitzer, 2020 ; entre autres), ont montré que ce modèle de politique a été fondamental pour réduire les inégalités dans les résultats scolaires dans les municipalités du Ceará.

CONCLUSION

L'une des principales conclusions auxquelles cette étude nous permet d'arriver est le constat que le fédéralisme brésilien ne peut pas être pris comme synonyme de moindre capacité de contrôle et de coordination intergouvernementale. Pour l'étudier, il faut tenir compte des différents types de relations intergouvernementales, les formes variées d'interaction entre le gouvernement central et les gouvernements infranationaux, ainsi qu'entre différentes entités fédérées infranationales (États et

municipalités) et leurs effets sur les politiques éducatives et sur les inégalités d'éducation. Le gouvernement fédéral (l'Union) a réussi à produire la politique de fonds de financement de l'éducation (Fundef/Fundeb), qui a eu pour effet une meilleure coordination des actions des États et de municipalités, réduisant les inégalités dans leur capacité à dépenser les ressources publiques pour l'éducation. Bien que les inégalités d'éducation persistent, les réalisations de la politique de fonds de financement de l'éducation ne doivent pas être sous-estimées. Cette politique a permis de progresser dans l'accès à l'éducation de base, de réduire les inégalités et d'avancer vers la garantie d'une référence commune (standard national) en matière de qualité de l'enseignement. De toute façon, des initiatives telles que la politique des fonds de financement de l'éducation montrent que, malgré les revers, il est possible de concevoir des politiques publiques capables de contribuer à la réduction des inégalités éducatives qui ont marqué l'histoire du Brésil[90].

Dans le cadre des états fédérés, le gouvernement du Ceará a réussi à produire un dispositif éducatif (PAIC) qui a eu pour effet la coordination des actions éducationnelles des municipalités, avec un renforcement des capacités de gestion administratif et pédagogique. Comme il était montré, cette politique a été déterminant pour l'amélioration des résultats scolaires accompagné de la réduction des inégalités éducatives. L'analyse de ces deux expériences fait ainsi ressortir des aspects liés à la question fédérative dans l'organisation de l'éducation brésilienne, en explorant nouveaux paramètres de relations intergouvernementales dans l'offre d'éducation de base qui mettent en évidence des possibilités effectives de contribuer à la réduction des inégalités d'éducation.

90 Ce thème est plus développé dans l'article « Discrimination et inégalités au Brésil », que fait partie de ce dossier de la revue.

Bibliographie

Abrucio, F. ; Segatto, C. & Pereira, M. C. (2018). *Regime de colaboração no Ceará : funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. São Paulo, Instituto Natura. Disponible sur : https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-_PAIC.pdf

Arretche, M. (2004). Federalismo e Políticas Sociais no Brasil : problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18 (2), 17-26. Disponible sur : https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt&format=pdf

Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial : uma contradição em termos? Dados, 53, 587-620. Disponible sur : https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003

Banco Central do Brasil – Conversor de Moedas. Disponible sur : https://www.bcb.gov.br/conversao

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponible sur : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programa e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, 25 abr. 2007. Disponible sur : https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/decretos/item/ 3171

Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (2015) – SASE/MEC Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília. Disponible sur : http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-ossistemas-de-ensino--sase

Câmara dos Deputados (2107). *Estudo Técnico, 24/2017*. Disponible sur : https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-

fundeb Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF88. (2001). [Coleção Saraiva de Legislacã, o]. (21a ed.). São Paulo : Saraiva.

Cruz, M. C. M. T., Farah, M. F. S. & Ribeiro, V. M. (2020). Estratégias de Gestão da Educação e equidade: o caso do Programa

Aprendizagem na Idade Certa (mais PAIC). Política e Gestão Educacional (online), 1286-1311. Disponible sur : https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904

Obinger, H., Leibfried, S. & Catels, F. G. (2005). *Federalism and Welfare State New World and European Experience*. New York, Cambridge University.

Ribeiro, V. (2018). *Projeto Implementação de Políticas Educacionais em Contextos de Vulnerabilidade Social*. (2018). São Paulo, UNICID.

Ribeiro, V., Bonamino, A. & Martinic, S. (2020). Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. *Cadernos de Pesquisa,* 50, 698-717. Disponible sur : http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/6982/pdf

Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC). (2012). *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará*. Secretaria da

Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza : SEDUC. Disponible sur : https://www.aprendereditora.com.br/v2/midia/page/download/paic.pdf

Segatto, C. (2015). *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental.* São Paulo : Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP/FGV.

Segatto, C. I. & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21, (65), p. 411-429. Disponible sur : https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522

Schwaitzer, B. P. (2020). *O Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) e os condicionantes da implementação de uma política educacional.* Rio de Janeiro : Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Todos pela Educação (TDP). (2021). *Anuário Estatístico da Educação Básica 2020*. São Paulo. Editora Moderna. Disponible sur : https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica2020-web-outubro.pdf