

L'Éducation nationale au Brésil : la nouvelle loi de directives et de bases

*Carlos Roberto Jamil Cury **

Le Brésil est quasiment un continent, d'une étendue de 8,512 millions de kilomètres carrés peuplée par 165 millions d'habitants. La population est composée de Blancs, de Noirs, d'Indiens et d'Asiatiques, souvent métissés, dans les différentes régions et dans les grandes villes. Le Brésil est une république fédérale dont le centre du pouvoir se trouve à Brasilia, capitale et siège du district fédéral. Le pays est divisé en vingt-six États autonomes et en plus de 5 500 communes (qui disposent d'une certaine autonomie). Les communes sont rattachées aux États et la question fédérative a joué un rôle très important au cours de son histoire et demeure toujours problématique.

Le but de cet article est de présenter la nouvelle loi de directives et de bases de l'Éducation nationale (LDBEN), déterminée par la Constitution fédérale du Brésil de 1988 (CF). Cette loi, qui a vu le jour en décembre 1996, a entraîné des nouveautés et des changements dans l'organisation du système scolaire du Brésil. Afin de mieux prendre en compte les transformations induites par cette réforme, nous analyserons dans un premier temps le système éducationnel brésilien. Nous ferons ensuite un rappel historique du projet de cette loi et nous en analyserons les principaux axes structurels. Il s'agit de comprendre quels sont les défis éducationnels posés par cette loi.

Le système scolaire brésilien

L'organisation du système scolaire brésilien est profondément dépendante du caractère fédéré de l'État et des très grandes inégalités existant entre les classes sociales. Ce système est organisé en deux niveaux: l'éducation de base et l'enseignement supérieur. Le premier niveau est divisé en trois échelons: l'éducation infantile (subdivisée en crèches pour les enfants de 0 à 3 ans, et préscolaire pour les enfants de 4 à 6 ans), l'enseignement fondamental et l'enseignement moyen. L'enseignement fondamental est gratuit et obligatoire dans les écoles publiques et il concerne les élèves de 7 à 14 ans. L'enseignement moyen est gratuit dans les écoles publiques et doit progressivement devenir obligatoire. L'éducation infantile

* Professeur à l'université fédérale de Minas Gerais, Brésil.

est gratuite dans l'enseignement public. Les jeunes et les adultes qui n'auraient pas suivi ou terminé la scolarisation obligatoire à l'âge réglementaire peuvent suivre des cours spéciaux (éducation des jeunes et des adultes). Ils ont le droit d'exiger des pouvoirs publics une place dans les établissements qui offrent cette modalité d'enseignement : ils peuvent ainsi suivre des enseignements et passer des examens supplémentifs. L'éducation professionnelle est divisée en trois niveaux. Le niveau élémentaire est ouvert à tous, scolarisés ou pas. Le niveau technique suppose et exige que le candidat ait fréquenté l'enseignement moyen. L'enseignement supérieur est organisé en deux cycles : la graduation et la post-graduation. Celle-ci peut être *lato sensu* (la spécialisation, par exemple) ou *stricto sensu* dispensé dans les cours de « master » et de doctorat.

Aujourd'hui, le Brésil connaît une importante diminution de l'analphabétisme et cette chute est la conséquence d'une politique tournée vers l'enseignement fondamental (comme nous le verrons ultérieurement), mais il reste un grand chemin à parcourir pour faire disparaître l'accès inégalitaire à l'instruction. On compte encore près de 16 millions de jeunes et d'adultes âgés de 15 ans ou plus, analphabètes ou illettrés, ce qui représente 15 % de la population brésilienne âgée de 15 ans ou plus. Enfin, notons que les taux d'analphabétisme connaissent de très fortes variations selon les régions et selon les races : l'accès à l'instruction est demeuré très inégalitaire.

Avec 223 962 professeurs et 4 110 448 élèves inscrits dont 989 080 dans le secteur privé, *l'éducation infantile* est la première étape de l'éducation de base. Pour *l'enseignement fondamental*, on recense 1 413 607 professeurs et on compte 35 838 372 élèves (dont 3 398 252 élèves dans le secteur privé) inscrits dans ce cycle de l'éducation de base (recensement scolaire de 1998). Le taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 14 ans s'élève à 95,8 %, ce qui signifie qu'il y a environ 1,1 million d'enfants en dehors de l'école. Le nombre moyen d'élèves par salle de classe et par professeur est de 24,2, selon le recensement de 1997. Aujourd'hui les plus graves problèmes de cet enseignement se situent au plan du rendement interne : toujours selon le recensement de 1998, le taux de redoublement est de 11,4 % et celui d'abandon de 11,1 %. Il faut cependant signaler une nette amélioration de ces taux au cours des dernières années. Mais en dépit des progrès réalisés, on observe dans ce domaine aussi des inégalités régionales, la région Nord-Est et Nord se situant au-dessus de la moyenne nationale.

Les élèves qui ont achevé les huit classes de l'enseignement fondamental ont accès à *l'enseignement moyen*. Ce degré est gratuit dans les établissements publics et les États sont tenus par la loi de le rendre progressivement obligatoire. Selon le recensement de 1998, 6 967 905 élèves (dont 1 227 294 dans le privé) sont inscrits dans ce degré et 352 894 professeurs y enseignent. Le taux de redoublement y est de 7,5 %, celui d'abandon de 13,7 %.

L'entrée dans *l'enseignement supérieur* s'effectue par un processus sélectif, fonction des domaines de connaissances de l'élève et de la quantité de places disponibles. L'offre s'élève à 776 032 places et est répartie entre 153 universités (dont 77 publiques), 37 centres universitaires (tous privés), 66 fédérations privées et 727 établissements isolés (dont 595 appartiennent au réseau privé). Aujourd'hui le Brésil compte 1 868 529 étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur. La post-

graduation propose 1 300 programmes de « master » (avec 48 000 étudiants) et 794 programmes de doctorat (24 500 étudiants concernés).

La responsabilité de *l'enseignement régulier* est attribuée aux pouvoirs publics et, à condition de respecter la loi, à l'initiative privée qui est autorisée pour tous les degrés d'enseignement. Mais c'est l'État qui donne l'autorisation et qui effectue l'évaluation des établissements du réseau privé. Les écoles publiques peuvent appartenir à l'Union, aux États membres, aux communes ou au district fédéral et les écoles privées sont sous l'administration générale des pouvoirs publics. Celles-ci peuvent être lucratives ou sans but lucratif : dans ce cas, elles se divisent en *écoles communautaires*, *écoles philanthropiques* ou *écoles confessionnelles*.

Le cadre général du système défini, on peut le compléter avec la promulgation de la nouvelle loi. La loi de directives et de bases, plutôt connue par les sigles LDB et LDBEN, traîne derrière elle une longue histoire. Si nous tenons compte du sigle entier LDBEN, nous devons nous rapporter à l'idée d'Éducation nationale. Or, qu'est-ce qu'une nation ? Et quel rôle l'Éducation nationale peut-elle avoir pour participer à la construction de la cohésion nationale et du processus démocratique dans un *pays fédéré* et héritier de profonds problèmes sociaux ? Quel serait le sujet majeur d'une identité nationale et d'une intégration sociale démocratique ? La LDB, soumise à la Constitution fédérale, a comme objectif de répondre à ces questions et de résoudre ces problèmes.

Au-delà de ces questions de fond liées à l'identité et la cohésion nationales, ainsi qu'au processus démocratique, la LDB aborde d'autres aspects importants : l'un d'entre eux est la question fédérative. Dans un pays comme le Brésil, avec des dimensions géographiques continentales, des ethnies et des cultures très variées, la LDB se heurte au caractère fédératif de la République. Cette loi touche aussi aux questions liées à l'initiative privée dans le domaine de l'éducation scolaire ou encore à celle, récurrente et très importante, de la laïcité. Ces questions, toujours présentes dans les LDB, sont redevenues actuelles.

Historique du projet de la LDB/96

La LDB est le résultat d'un processus très long, fruit d'un intense débat entre deux propositions de projets de loi. Différent des autres LDB, le premier projet a été initié par le législatif et non par l'exécutif et a bénéficié de la participation enthousiaste de la société civile. Ce projet passe par des versions successives, il reçoit une infinité d'amendements présentés par les différentes institutions de la communauté éducationnelle et par les parlementaires, en vue de son amélioration.

Le projet a été soumis aux audiences publiques et à des spécialistes de diverses associations engageant une participation similaire à celle de la Constituante. Le texte du projet contenait des principes généraux et des sujets ponctuels, ainsi qu'un grand nombre d'articles. Une telle caractéristique a motivé plusieurs critiques venues de ceux qui s'y montraient opposés. Entre autres critiques, le projet a été montré comme porteur de prétentions pointilleuses, centralisateur et refuge d'intérêts corporatifs. Les positions les plus conflictuelles relatives à la loi se situaient sur le plan de la définition des limites adéquates entre les entités fédératives d'une part, et entre les secteurs publics et privés, d'autre part. Les questions générales

portaient sur l'enseignement religieux dans les écoles publiques, les caractères du Conseil national et sur la signification et l'interprétation du concept d'éducation nationale. Ces conflits vont provoquer la naissance au Sénat en 1992 d'un autre projet de LDB, parallèle et concurrent. Ce projet a été soutenu par l'exécutif fédéral, par la majorité des exécutifs des États et par le secteur privé dans son ensemble. Plus générique, synthétique et réduit, le projet des sénateurs relève l'emphase sur la déréglementation des contrôles (ce qu'on appelle « *cartório*¹ »), sur le nombre d'articles et sur la décentralisation des pouvoirs.

La présence de deux projets engendra des discussions conceptuelles et provoqua une concurrence entre différents groupes pour gagner l'adhésion des intéressés. Finalement, grâce à des manœuvres habiles, mais aussi parfois douteuses, le projet du Sénat, après avoir incorporé des amendements, fut approuvé en février 1996 et présenté à la Chambre des députés. Après plusieurs audiences et quelques amendements, il a été voté à la Chambre des députés le 17 décembre 1996, avec 349 votes favorables, 73 contre et 4 abstentions. Le texte a été ratifié, sans veto, par le président de la République le 20 décembre 1996.

Ainsi, après huit ans de débats, le Brésil connaît sa cinquième loi nationale d'orientation pour l'éducation et sa deuxième loi de directives et de bases de l'Éducation nationale² (la première loi, n° 4.02461/61, avait déjà été redéfinie en deux versions, loi 5.692/71 et loi 7.044/82, pour l'enseignement fondamental et en une version, loi n° 5540/68, pour l'enseignement supérieur).

La nouvelle LDB et l'organisation de l'Éducation nationale

La loi de directives et de bases de l'éducation nationale a la même valeur qu'une loi complémentaire, mais elle est, du point de vue juridique, une loi ordinaire de dimension nationale. Elle possède une signification historique, explicite l'organisation de l'éducation nationale et concerne tant les systèmes publics que privés. Elle décrit aussi comment cette organisation doit réaliser le contenu de l'article 205 de la Constitution par rapport aux principes et objectifs devant être respectés par l'éducation scolaire brésilienne et ceci en rapport aux instruments juridiques et moyens financiers rendant possible un niveau minimal d'efficacité des devoirs et des droits. Ainsi, la loi participe à la dynamique du régime de collaboration démocratique inhérent à la forme républicaine et fédérative régie par la Constitution nationale de 1988.

En ce sens, les directives et les bases doivent rester en permanence référencées au « plein développement de la personne » (l'article 205 de la Constitution fédérale) et de l'élève. Son statut, sous la forme de normes générales, doit assurer à la fois les principes, les fins et les moyens stipulés par la loi majeure, quant au respect dû à l'autonomie des entités fédératives et des principes formulés dans l'article 206

1 *Cartório*: établissement des archives du notaire. L'accès au notariat est perçu comme une entrée dans laquelle on mélange le public, le privé, la famille. L'expression indique une « magouille » favorisée par une loi.

2 Les nouvelles directives et bases sont exprimées dans la loi n° 9.394/96.

de la Constitution. C'est sous cet éclairage et dans les limites du « régime de collaboration » que les compétences doivent être comprises.

En effet, l'article 22, XXIV, qui assure la compétence privative de l'Union pour légiférer sur les directives et les bases de l'éducation nationale, ne doit s'opposer ni à l'article 23, V, qui établit les compétences communes entre toutes les entités fédératives, ni à l'article 24, IX, qui définit la compétence concurrente entre l'Union, les États et le district fédéral. Ce dernier article, dans son ensemble, rehausse la dynamique qui équilibre le jeu des compétences. Enfin, l'article 30, II, étend aux communes l'exercice de la compétence concurrente. Cet ensemble de compétences est synthétisé dans l'article 211 de la Constitution qui formalise, pour toutes les entités fédératives, l'existence de systèmes autonomes d'éducation sous le régime de collaboration.

Nous pouvons observer que la vision hétéronome d'une conception hiérarchique de la République se heurte frontalement à l'autonomie des entités fédératives d'égale nature de dignité de pouvoir public. *Les constitutions des États et les lois organiques des communes*, dans leur espace d'autonomie, sont aptes à établir leurs propres normes, en se basant autant sur la Constitution fédérale que sur les directives et bases de l'éducation nationale: le fédéralisme doit se réaliser par collaboration, et non de façon duale ou hiérarchisée. Ainsi, l'organisation de l'éducation brésilienne doit se concrétiser au travers d'une corrélation dynamique entre les entités fédératives. La Constitution rend plus clairs les champs spécifiques de l'action des entités fédératives et l'attribution des compétences est spécifiée de façon plus nette par la loi n° 9.424/96.

Les compétences et les attributions permettent l'établissement d'axes communs, autour de principes et d'objectifs qui doivent être respectés par tous ceux qui œuvrent à l'organisation et à la gestion du système scolaire. Les axes nationaux s'imposent alors comme devoir d'État, moyen d'articulation entre les systèmes à travers la distribution des compétences, et la coresponsabilité devient une donnée du régime de collaboration. Finalement, l'intégration des objectifs et des principes s'applique à tous ceux qui se disposent à faire partie de la structure et du fonctionnement de l'éducation nationale.

La LDB, après son article 1^{er}, incorpore les diverses dimensions du phénomène éducatif. Elle « vise à discipliner l'éducation scolaire » dans laquelle apparaît « principalement » l'exercice de « l'enseignement » dans les établissements scolaires. Ceux-ci doivent devenir des institutions autonomes selon un processus progressif.

La LDB institue deux types d'éducation scolaire: *régulière et libre*. Il faut signaler que *l'école régulière* se divise en deux catégories: publique et privée³. Les écoles publiques sont officielles de par leur nature juridique et leur caractère de service public (offre publique pour réaliser le droit à la connaissance). Rattachées à l'État, elles relèvent de son cadre et se soumettent à son autorité dans le régime fédératif, démocratique et républicain. Les écoles publiques se sous-divisent respectivement

3 Par la médiation de la loi (règle) de l'éducation, en ce cas la LDBEN, elles deviennent *régulières* et soumises à la règle.

selon les différents systèmes administratifs relatifs aux communes, aux États et au district fédéral. L'organisation nationale de l'éducation se définit par l'articulation coopérative entre les entités fédératives où la coexistence des divers systèmes implique l'unité d'objectifs. Les pouvoirs publics sont donc coresponsables du devoir de l'offre en éducation et du respect du droit à l'éducation, et le financement des dépenses est à la charge de l'État.

L'école privée est de droit privé et, grâce à l'autorisation de fonctionnement et à l'évaluation de qualité menée par l'État, elle devient une société ou une association privée qui rend un service d'intérêt public, même si elle est rattachée à l'économie de marché⁴. L'école privée ne répond pas aux mêmes exigences que l'école publique, mais elle se trouve néanmoins soumise aux paramètres légaux nécessaires de sorte que les actes (certificat de scolarité, attestations diverses...) et les diplômes qu'elle délivre puissent posséder la même validité que ceux des écoles officielles, et ce dans le respect des dispositions de la Constitution et de la LDB.

Le statut d'école privée renferme de très grandes différences. Certaines écoles privées, en dépit de leur qualité d'intérêt public (offre en éducation), exercent leur fonction selon les mécanismes propres au système contractuel de marché: ce sont des écoles privées lucratives. Dans ce cas, elles ne peuvent pas recevoir de fonds publics et doivent s'autofinancer. D'autres, malgré l'existence de mécanismes privés de l'offre, choisissent d'être non lucratives. Une fois le contrôle de leurs bénéfices effectué et l'évaluation jugée conforme aux normes imposées, ces écoles privées non lucratives peuvent recevoir des aides financières publiques et sont exemptées de certains impôts (art. 150, VI, lettre c de la Constitution fédérale). Dans ce cas, elles rendent un *service d'intérêt public* et sont aussi reconnues *d'utilité publique*. Par contre, elles doivent, entre autres choses, publier leurs budgets, offrir des bourses, se soumettre à la surveillance des audits publics et dépenser au moins 60 % de leur budget pour la rémunération des professeurs⁵.

La Constitution fédérale de 1988, dans l'article 30, VI, établit que la responsabilité des programmes d'éducation préscolaire et d'enseignement fondamental (écoles primaires et collèges) incombe aux communes, qui bénéficient de la coopération technique et financière de l'Union et de l'État. La LDB récemment ratifiée renforce le dispositif constitutionnel dans son article 11, V, qui établit que l'offre prioritaire d'enseignement fondamental incombe aux communes, et son article 10, VI, qui stipule que l'offre prioritaire de l'enseignement moyen (lycée) incombe aux États, sans que cela n'exclue leur responsabilité au niveau de l'enseignement fondamental.

La méthode de ce partage est indiquée dans la LDB à l'article 10, II, qui définit la répartition des compétences comme une collaboration, selon une proportionnalité adéquate aux moyens disponibles. Dans cette perspective, un fonds est constitué de sorte que les communes et les États investissent au moins 15 % des ressources destinées au secteur éducatif en faveur de l'éducation fondamentale.

4 La notion de service public (fonction de l'État) est différente de la notion de service d'intérêt public où l'État délègue certaines fonctions, selon des modalités définies (autorisation ou concession).

5 Voir le décret 2.306/97 du gouvernement fédéral.

Ce fonds a été créé par l'amendement constitutionnel 14/96 et est réglementé par la loi 9.424/96. Les États et les communes doivent attribuer à l'éducation scolaire pas moins de 25 % des impôts qu'elles perçoivent. L'Union doit faire de même à hauteur de 18 % sur les impôts perçus. Ces dépenses sont obligatoires et, dans le cas des États et des communes, 15 % doivent nécessairement être attribués à l'enseignement fondamental. En ce qui concerne les communes, les 10 % restants peuvent être destinés à l'enseignement fondamental des jeunes et des adultes et à l'éducation infantile (préscolaire). Quant aux États, ils doivent investir ces 10 % dans l'enseignement moyen (lycée).

Il revient à l'Union, selon l'article 9 de la LDB, de maintenir son propre réseau d'une part, et d'assurer la tâche au niveau national de l'évaluation du système scolaire dans l'enseignement fondamental (école élémentaire + collège), moyen (lycée) et supérieur. Toutes les écoles, quel que soit leur statut, doivent se soumettre à ce processus de contrôle et de d'évaluation.

Les axes structurels de la nouvelle LDB

La version approuvée de la nouvelle LDB apporte des changements vraiment significatifs sur le plan de la structure et du fonctionnement de l'éducation scolaire au Brésil. Ainsi, on peut considérer, par exemple, que la LDB révoque, dans l'article 92, toute la législation éducative précédente. On observe la volonté d'imposer un processus de *décentralisation*. Celui-ci permet la délégation des compétences vers d'autres entités administratives, mais aussi vers les établissements scolaires, le corps enseignant et la communauté : il remet en cause la tradition centralisatrice.

Cependant, le manque de réglementation concernant le régime de collaboration suscite doutes et incertitudes sur le devoir des pouvoirs publics pour proposer et imposer une éducation de qualité. Ainsi la quête vers une sensible diminution des contrôles bureaucratiques engendre une déréglementation grâce à laquelle une bonne partie de ces contrôles reviendra aux systèmes d'enseignement et aux établissements à travers des organismes exécutifs, normatifs et pédagogiques appropriés. L'esprit de la loi, répugnant à une normalisation bureaucratique, cherche le respect de l'autonomie des entités fédératives. Celles-ci, à leur tour, dépendent aussi des constitutions respectives des États et des lois organiques des communes.

Ce processus de décentralisation et de déréglementation répond au premier axe structurel de la nouvelle LDB. Il s'agit de promouvoir une large flexibilité qui s'étend à d'autres dimensions de la loi. C'est le cas de la transformation de la gradation : jusqu'à cette loi, la gradation était la seule manière admise dans la progression scolaire. Maintenant le choix de la méthode appartient aux États membres, aux communes et même aux établissements scolaires. Ils peuvent choisir le meilleur moyen pour évaluer leurs élèves et effectuer les passages d'une classe à l'autre. La flexibilité concerne le reclassement des étudiants, l'accès aux études indépendamment de la scolarisation préalable (encore qu'assujettie aux contrôles spécifiques des systèmes), la définition plus large de l'éducation, la mise en valeur de l'expérience extrascolaire et la définition des cursus (*curricula*) minimaux.

À vrai dire, la loi ne considère pas la flexibilité comme un passeport autorisant n'importe quelle démarche du type « laisser-faire ». Elle impose des réglementations

précises à propos des ressources financières, des temps d'étude (200 jours de travail scolaire par an), de l'horaire minimal de présence à l'école (4 heures par jour au minimum, donc 800 heures par an) et elle régleme le nombre d'absences. Parmi les autres dispositifs de réglementation, elle définit aussi les orientations relatives aux domaines d'études obligatoires. De même, la LDB institutionnalise les projets pédagogiques (charte pédagogique de chaque établissement) à travers lesquels l'école pourra acquérir des degrés progressifs d'autonomie pédagogique, administrative, gestionnaire ou financière... conformément à l'article 15 de la loi. La LDB, renforcée par les conseils de contrôle social et financier institués par la loi de n° 9.424/96, s'étend à la participation des familles, des représentants des parents d'élèves et de la société civile, afin de promouvoir ou de favoriser leur participation au contrôle des actions dont la responsabilité incombe aux pouvoirs publics.

Un autre aspect important de la flexibilité concerne l'accent mis sur les différences: les diversités ethniques, culturelles, d'âge et celles relatives aux apprenants ayant des besoins spécifiques (autrefois nommés handicapés ou superdoués) sont reconnues. La flexibilité donne libre cours à la créativité et à la consécution des objectifs majeurs; elle prend en compte des intérêts diversifiés exprimés par les multiples communautés auxquelles les établissements scolaires sont rattachés.

Cependant, nous devons réfléchir aux risques que le processus de flexibilité entraîne. Connaissant la réalité des inégalités sociales et économiques au Brésil et le fait que les conditions de vie des élèves jouent un rôle déterminant dans leurs trajectoires scolaires, on peut craindre que le processus de flexibilité n'accentue ces inégalités et ne remette en cause le droit à l'éducation. Même si une loi décentralisée, visant la déréglementation, ne peut pas être perçue comme une loi qui incite l'État, les États membres et les municipalités à ne pas assurer leurs responsabilités, on peut craindre que si l'école perd le soutien de l'État et si elle n'obtient pas de moyens compensatoires, la flexibilité pénalisera les établissements scolaires les plus faibles, d'un point de vue économique. Ainsi, associée à la précarité déjà connue des systèmes éducatifs ou de plusieurs secteurs de ces systèmes, la décentralisation peut déplacer les responsabilités du pouvoir public vers les établissements, sans qu'ils aient acquis la maturité suffisante et les moyens indispensables pour assurer leur autonomie. Au-delà de la précarité traditionnelle qui peut étouffer le caractère créatif censé être impulsé par la flexibilité proposée, certains établissements risquent de transformer le rôle directif qui leur est dévolu par la loi en improvisations et arrangements hâtifs et erratiques. N'y a-t-il pas une porte ouverte à une semi-privatisation cachée? De nombreuses questions sont posées concernant ce que nous appelons « l'abandon de l'État », de ses devoirs, de ses fonctions déférant aux droits sociaux. Ces interrogations renvoient aussi aux débats opposant le concept d'égalité à celui d'équité. Il est indispensable de prendre en compte les conditions sociales et économiques des élèves. Quand ces conditions sociales sont mauvaises, l'impact sur l'apprentissage scolaire peut entraîner des phénomènes de déscolarisation ou d'exclusion scolaire. La flexibilité ne doit pas être l'alibi permettant à l'État de se désengager de ses responsabilités, en tant que pouvoir public.

L'autre axe structurel de la LDB est défini par l'article 8 et unique qui préconise que la coordination de la politique nationale de l'éducation incombera à l'Union. L'Union devra exercer une fonction normative, redistributive et supplé-

tive, en relation avec les autres instances éducationnelles et ce aux différents niveaux du système. Sans aucun doute, la LDB opte pour une politique nationale d'éducation menée, coordonnée et évaluée par l'Union.

L'une des modalités de ces fonctions se trouve dans la loi 9.424/96 concernant le fonds obligatoire destiné à l'éducation, comme nous l'avons déjà signalé. Mais ce que la LDB apporte de nouveau est exprimé dans son article 9: cet article établit, dans les alinéas VI, VIII et IX, que le processus d'évaluation du rendement scolaire à tous les niveaux d'enseignement relève de l'autorité de l'Union. Une telle attribution est explicitée à l'article 87, et 3, IV, relatif au niveau obligatoire. Enfin, il appartient à l'Union d'effectuer l'évaluation institutionnelle des établissements d'enseignement supérieur.

Nous nous apercevons que l'Union renforce ses pouvoirs sur l'enseignement à tous les niveaux, à partir des notions de coordination et d'évaluation. Pour la première fois, l'Union garde le contrôle sur tous les niveaux scolaires d'enseignement pour ce qui concerne l'évaluation. Si, jusqu'à présent, le contrôle était processif, voire monopoliste, et si, à la fin du processus, la règle était la flexibilité, le changement le plus significatif opéré par cette LDBEN consiste en l'inversion des termes de cette corrélation, jusqu'alors inscrite dans le processus brésilien de graduation scolaire. En fait, cette loi flexibilise la base du processus scolaire et laisse à la charge des directives, comme grandes normes générales, le montage de la grille du cursus. Ainsi les contrôles des organismes normatifs des systèmes doivent se restreindre aux directives et se flexibiliser en faveur de l'autonomie des systèmes et, surtout, des établissements scolaires. Par contre, la LDB impose un système d'évaluation à la sortie de chaque niveau scolaire. Donc, au lieu d'un système national qui coordonne, pas à pas, les niveaux d'éducation à travers une homogénéisation didactico-disciplinaire (cursus) « à la française », cette LDB remet la dimension nationale de la loi à travers un système national d'évaluation. Ainsi, le temps fort de la dimension nationale sera donné par un processus d'évaluation inhabituel pour le Brésil: un processus permanent, systématique et externe. Bien que l'évaluation de l'enseignement supérieur, protégée par la loi, soit en cours afin de recueillir des résultats et pour promouvoir des réformes, le processus actuel de l'éducation de base est encore préliminaire.

De toute façon, étant donné l'importance que revêt *l'évaluation* dans la loi et dans les initiatives de la politique du gouvernement, nous devons nous interroger sur sa nature. On observe une tension entre la teneur de la loi, conséquente à la nouvelle proposition fédérative de la nation, et la tradition centralisatrice des exécutifs. En fait, la rencontre de l'esprit de la loi avec les politiques des gouvernements (et en raison de l'application du régime de collaboration) provoque des attitudes allant à contresens de la tradition centralisatrice.

L'évaluation est nationale, de manière à assurer un seuil commun à tous les élèves et étudiants, à travers des directives nationales. Différents problèmes surgissent, nés de la tension mentionnée ci-dessus. Tout d'abord, le premier problème naît en dehors de l'école et concerne la pauvreté. Sans un minimum d'aisance sociale, la réforme pédagogique et institutionnelle peut mener à des résultats comme des échecs, des abandons ou des redoublements. Ensuite, se pose la question de la définition du seuil commun. Enfin, l'évaluation étant nationale, il s'agit

de savoir si la réforme sera uniforme, centralisatrice et autoritaire ou *diverse, globale et coopérative*. La proposition d'une flexibilité doit être cohérente avec les produits qu'elle engendre: l'évaluation destinée à renforcer la qualité dans l'éducation doit aussi chercher à identifier les moments qualitatifs et différenciés que la flexibilité entraîne. C'est pourquoi l'assurance de la reconnaissance du projet pédagogique ne peut être limitée aux expressions numériques et quantitatives. L'exclusivité des critères de notation peut engendrer un mauvais résultat quantitatif et une sorte de cloisonnement socioculturel.

En plus du caractère fédératif du pays et de la définition implicite de la qualité de l'éducation, il faut tenir compte de la gestion démocratique comme principe d'enseignement public. On s'aperçoit que le processus d'évaluation, dans l'ensemble de la LDB, par l'inversion même déjà signalée, requiert une démarche de dialogue et de collaboration de manière à respecter la complexité multiple de la réalité et du pays. Ainsi on éviterait peut-être à la fois une indésirable uniformité et une dispersion dévastatrice que pourraient provoquer la conduite et la coordination exercées par l'Union.

La loi prévoit aussi l'évaluation des enseignants dans l'exercice de leur métier (article 67). Du fait de l'amendement de la réforme administrative des services publics dans l'année 1998, déjà approuvé, ce point reste sensible puisqu'on ouvre la possibilité, quoique limitée, des licenciements même pour ceux qui ont réussi les concours d'entrée dans le service public.

L'éducation énoncée dans la Constitution et dans la LDB, en tant que principe de la citoyenneté, peut engendrer une pratique démocratique à l'intérieur d'une société ouverte, complexe et mondialisée. De cette manière, le citoyen inséré dans ce processus commence à être perçu comme auteur et acteur de processus grandissants de participation économique, sociale, politique et culturelle dans la mesure où la chute des barrières asphyxiantes de la liberté et la réduction des inégalités sociales s'avèrent indispensables et deviennent concomitantes.

Les défis de la loi

Bien que les axes – flexibilité et évaluation – soient présents à travers toute la LDB, plusieurs points de la loi se trouvent encore ouverts à la normalisation et à de nouveaux changements, comme l'indiquent les versions différenciées du Plan national d'éducation en cours au Congrès national. De même l'article 33 de la LDB, relatif à l'enseignement religieux, a eu sa rédaction originelle modifiée par la loi.

La LDB, proprement dite, renvoie au Congrès national la responsabilité explicite de la compléter, du fait des articles qui nécessitent d'autres lois en vue de leur application. Ce sont les articles 20, IV (les écoles philanthropiques), 54 (le régime propre des universités fédérales) et 77, IV (le coût minimum par élève de l'enseignement fondamental). Un autre cas est l'inobservance par la LDB de l'article 208, § 2, de la Constitution, qui oblige les pouvoirs publics à remplir leurs obligations face à l'enseignement obligatoire. Or, cette obligation n'a pas été rappelée dans la LDB. Un autre cas à signaler concerne le terme de *progressivité* utilisé à plusieurs reprises et qui indique les cas où l'implantation de la loi doit être

graduelle. C'est le cas de l'article 34, relatif à l'allongement progressif de la journée scolaire dans l'enseignement fondamental, dont le § 2 réitère que les systèmes devront progressivement implanter le régime d'une scolarité à temps complet. Là encore, les indications sont incomplètes (durée non mentionnée) et nécessitent des corrections. Citons aussi l'article 75 qui attribue à l'Union la tâche de corriger *progressivement* les disparités régionales, afin d'assurer un niveau minimum de qualité aux systèmes d'enseignement de l'ensemble. L'article 4, II, quant à lui, préconise l'extension *progressive* de l'obligation de l'enseignement moyen (lycée). Or, la concrétisation progressive de cette offre gratuite, dans le sens d'une universalisation obligatoire de l'enseignement moyen, concerne aussi à ce niveau le droit public.

D'autres articles, impératifs dans la forme et prudents dans l'action, désignent aussi des dimensions élargies de la citoyenneté éducative. C'est le cas de l'article 87 dont le § 3, qui possède plusieurs alinéas de cet ordre. L'alinéa I qui permet le début de l'enseignement fondamental (élémentaire + collège) à partir de 6 ans, peut être analysé, en termes homologues de *progressivité* à ceux de l'enseignement moyen (lycée), car l'âge de 7 ans est l'âge d'obligation pour les élèves de l'enseignement fondamental.

La nouvelle LDB s'impose comme un défi du fait que l'éducation scolaire fondamentale est devenue une nécessité pour les ouvriers, les entrepreneurs et aussi les autorités publiques: le défi est alors de conjuguer en même temps la démocratisation avec la modernité. Le Brésil a toujours vécu cette dyade comme une réalité opposée ou comme un dilemme. La modernité, dans son histoire, a été construite, sans (ou parfois contre) la démocratisation. C'est la raison pour laquelle les élites n'ont jamais voulu ouvrir les portes de la citoyenneté aux couches majoritaires de la population. Certains secteurs organisés, qui se sont battus pour l'accès aux biens sociaux pour tous, ont préféré, pour sortir du retard social, une voie qui ne reconnaissait pas la liberté politique et les règles du jeu démocratique. Ce défi, encore non résolu, est à la source d'une société qui n'a pas voulu en finir avec l'inégalité sociale, ni accepter comme acteurs légitimes ceux qui n'appartiennent pas aux élites. Dans ce sens, l'école, au lieu d'être une voie vers l'égalité, a été source de légitimation des différences économiques et ethniques en tant que différences culturelles. Le défi existe si l'éducation gagne de nouvelles fonctions au sein de la société contemporaine: elle peut aider à construire une société moins inégale, si les conditions sociales minimales qui permettent d'accéder à d'autres biens sociaux comme la santé, la nourriture, les loisirs et la culture sont requises.

La nouvelle loi ouvre des possibilités aux pouvoirs locaux, à l'autonomie des établissements scolaires et à une affirmation positive des différences, surtout ethniques. Mais la décentralisation peut aussi conduire à une perte substantive de la « *res publica* » et donc à une déclivité vers la « *res privata* » du marché ou d'une communauté imaginaire. Elle peut aussi présenter le chemin opposé, lorsque le citoyen ne se voit pas uniquement comme consommateur, mais comme participant à la production du service public. Cet exhaussement de l'idiosyncrasie de l'individu en faveur du citoyen exige un mouvement d'organisation sociale. Il exige aussi que l'éducation reste un droit social soutenu par l'État comme un produit

historique revendiqué longtemps comme « *res publica* ». La nouvelle loi de l'éducation est un défi pour le Brésil, et pour faire valoir le droit à l'éducation scolaire comme *un droit social*. Le Brésil, qui a déjà nié ce droit à tant de ses fils, ne peut plus perdre cette opportunité de convertir effectivement les principes et les objectifs énoncés dans cette loi.

BIBLIOGRAPHIE

- ABREU M. [1998], *A Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB* (L'Organisation de l'Éducation nationale dans la Constitution et dans la LDB), Ijuí, UNIJUI, 160 p.
- CURY C.R.J. *et alii* [1997], *Medo à Liberdade e Compromisso Democrático: da LDB ao Plano Nacional de Educaçã* (De peur devant la liberté et le compromis démocratique: de la LDB au Plan national d'éducation), São Paulo, Editora do Brasil, 319 p.
- FÁVERO O. (org.) [1996], *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988* (L'Éducation dans les constituantes brésiliennes, 1823-1988), Campinas, Editora Autores Associados, 302 p.
- HORTA J.S.B. [1998], « Direito à educação e obrigatoriedade », *Cadernos de Pesquisa*, 104, junho: 5-34.
- JORGE J. [1996], *Parecer do relator designado pela comissão, relativo ao substitutivo apresentado à Comissão de Educação, Cultura e Esportes, face ao substitutivo do Senado ao projeto de lei n° 1.258-c de 1988* (Avis du rapporteur désigné par la commission, lors de la substitution à la commission d'éducation, culture et sports, concernant le substitutif du Sénat au projet de loi n° 1.258-c de 1988), Brasília, Dezembro, mimeo.
- MAIA A.S. [1997], *Relatório n° 02/96 do Grupo Temático sobre a LDB* (Rapport n° 02/96, groupe thématique sur la LDB), Brasília, Outubro, mimeo.
- MANZANO J.C.M. *et alii* (org.) [1997], *O que muda na Educação Brasileira com a Nova Lei de Diretrizes e Bases?* (Qu'est-ce qui change dans l'éducation brésilienne avec la nouvelle loi de directives et de bases?), São Paulo, FIESP-SESI-SENAI, 100 p.