

**L'Enseignement Supérieur au Brésil:
Massification, Privatisation et Exclusion**

Dinah dos Santos Tinôco

Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN (Brésil)

Résumé

La valorisation de la connaissance et de la qualification professionnelle entraînent partout une demande accrue de formation supérieure. Le but de cet article est de comprendre les principales orientations, ainsi que les instruments, qui ont guidé l'expansion de l'enseignement supérieur au Brésil vers sa massification et privatisation au niveau de la licence. L'analyse s'appuie sur des données statistiques et documentaires.

Ses résultats ont montré une forte croissance de l'enseignement supérieur, un taux très accentué d'augmentation de la part du secteur privé, des conditions de travail très inégales entre les universitaires des institutions privées et ceux des institutions publiques, ce qui se montre dans la qualité inégale des cours, et, surtout, l'exclusion d'une large partie de la population de ce type de formation, malgré l'engagement du gouvernement dans des programmes d'encouragement de l'offre de formation supérieur par le secteur privé.

Mots-clés: enseignement supérieur, Brésil, massification, privatisation, exclusion

Introduction

L'enseignement supérieur est une thématique d'actualité, très influencée par les innovations technologiques et par les changements dans l'organisation et la gestion du travail qui conduisent à exiger des adaptations au niveau des carrières et des professions.

La valorisation de la connaissance et de la qualification professionnelle entraîne une demande accrue en matière de formation supérieure, vu que, dans l'optique néolibérale qui imprègne ces mouvements, l'individu porte la responsabilité de ses succès et de ses échecs. Ainsi, l'enseignement est distribué comme un atout permettant de faire face à la compétitivité dans le marché du travail et d'échapper au chômage.

Au Brésil, l'enseignement supérieur présente des particularités qui méritent réflexion, telles une forte croissance liée à son expansion, un taux accentué d'augmentation de la part du secteur privé, une distribution très inégale des institutions sur le territoire national, ainsi qu'une inégalité d'accès aux institutions et aux cours, surtout les plus prestigieuses. La persistance de l'exclusion de larges parties de la population de ce type de formation doit être soulignée : le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur (d'environ 11%, selon le Ministério de Educação) est encore très bas ; le *Plano Nacional de Educação* a pour but d'élever ce taux à 30 % d'ici à 2010.

L'enseignement supérieur brésilien a connu à la fois une très forte expansion et un taux de privatisation parmi les plus élevés du monde : en 2005, environ 89,3% des 2.165 institutions de l'enseignement supérieur sont privées et accueillent 73,2% des 4,5 millions des étudiants. Le privé occupe, en général, le segment le moins prestigieux, même si commencent à apparaître dans quelques unes de ces institutions des formations de prestige, comme celles d'odontologie ou de médecine, entre autres.

Le gouvernement actuel a créé des nouveaux instruments pour étendre davantage l'enseignement supérieur au travers une sorte de massification de l'offre, mais cela se fait en favorisant, avec la création de nouveaux établissements, encore plus l'expansion du secteur privé.

Le problème du manque de qualité reste prégnantⁱ et risque d'être avivé par l'expansion de la massification de l'enseignement, entraînant la diminution de la reconnaissance des formations acquises, surtout pour ceux qui en ont le plus besoin, les exclus des universités de prestige et des formations d'élite.

L'enseignement supérieur s'inscrit dans un domaine très touché par les réformes de l'Etat des années 1990, dans l'esprit du *new management public*, apportant des changements dans ses modes d'organisation et dans ses méthodes de gestion, en introduisant de nouvelles formes de partenariats, de contrats et des instruments pour mesurer les résultats de l'action au moyen d'évaluations régulièresⁱⁱ. Plus récemment, l'extension des subventions au secteur privé et les partenariats public-privé ont encore modifié le scénario de l'enseignement supérieur dans le pays.

Le gouvernement fédéral a donc pu jouer un rôle important; soit par la création d'institutions publiques, soit par la fédération d'institutions existantes et, surtout, par la régulation et le contrôle du système fédéral d'enseignement supérieur réunissant les établissements publics fédéraux et les établissements supérieurs privésⁱⁱⁱ. Parmi les instruments d'action publique utilisés, la réglementation du secteur, permettant l'application des autres instruments, avec les lois structurantes mettant en place l'évaluation et ses principaux outils, a bien sûr un rôle primordial.

Cet article est divisé en trois principales sections :

La première présente une vue générale du système brésilien d'enseignement supérieur, l'évolution du nombre d'institutions publiques et privées, le nombre d'étudiants inscrits, les enseignants du supérieur et leur régime de travail. Nous y montrons les principaux facteurs internationaux et nationaux qui ont déclenché le passage d'un système d'élite à un prétendu système de masse, très inégalitaire, ainsi que la place et le rôle de l'Etat et du secteur privé à l'intérieur de ce système. Cette section privilégie la mise en évidence de l'expansion vers la massification et la privatisation de l'enseignement supérieur au niveau du premier cycle des

études post- secondaires - la licence - et des principaux instruments d'intervention tels que le Système National d'Évaluation et ses modalités de fonctionnement. Nous essayons de réfléchir aux raisons pour lesquelles ce processus de massification et de privatisation se conjuguent avec l'approfondissement de l'exclusion.

Après ces constatations, la deuxième section explicite les principales orientations qui ont guidé l'expansion de l'enseignement vers sa massification et présente la formation et les régimes de travail des enseignants du supérieur.

La troisième section met l'accent sur les instruments facilitant l'expansion vers la massification et à la privatisation de l'enseignement supérieur au niveau de la licence. Parmi les mesures mises en place, nous soulignons le rôle du nouveau programme d'appui aux étudiants pour suivre leurs études dans les institutions privées.

Enfin, une synthèse de ces approches souligne les aspects les plus importants pour comprendre les phénomènes de l'expansion, de la privatisation et de l'exclusion en tant que processus en étroite et permanente liaison.

1. La place du public et du privé dans l'enseignement supérieur au niveau de la licence. Un nouveau contexte ?

L'expansion vers la massification et la privatisation de l'enseignement supérieur au niveau de la licence est évidente ^{iv}. La comparaison des données de l'année 2005 à celles de 1980, vingt cinq ans plus tôt, montre l'évolution et la transformation de l'enseignement supérieur dans le pays (Tableau 1).

Tableau 1- Nombre d'établissements et nombre d'étudiants dans l'Enseignement supérieur public et privé au Brésil

Année	Etablissements				Inscriptions dans l'enseignement supérieur			
	Total	Total	Public	Privé	Total	Total	Public	Privé
	Effectif	En %	En %	En %		En %	En %	En %
1980	882	100,0	22,7	77,3	1.377.286	100,0	35,7	64,3
1985	859	100,0	27,1	72,9	1.367.609	100,0	40,7	59,3
1990	918	100,0	24,2	75,8	1.540.080	100,0	37,6	62,4
1995	894	100,0	23,5	76,5	1.759.703	100,0	39,8	60,2
2000	1.180	100,0	14,9	85,1	2.694.245	100,0	32,9	67,1
2005*	2.165	100,0	10,7	89,3	4.453.156	100,0	26,8	73,2

Source des données: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais- INEP.

*Les données pour l'année 2005 concernent le mois de juin 2005.

En 2005, l'enseignement supérieur était formé par deux mille cent soixante cinq (2.165) établissements, 89,3 % privés et 10,7% publics. Ces institutions réunissaient 4,4 millions d'étudiants inscrits. En 1980, l'enseignement supérieur était composé de huit cent quatre vingt deux (882) établissements, 77,3 % privées et 22,7% publiques. Ces institutions réunissaient près de 1,4 million d'étudiants inscrits ; près des deux tiers dans le privé : l'enseignement privé avait déjà un rôle important, comme dans tous les niveaux d'enseignement du pays.

De grands systèmes pédagogiques se sont rapidement constitués en puissants labels et forment des réseaux avec des filiales partout dans le pays, à tous les niveaux de formation, de l'enseignement de base aux cours préparatoires à l'examen « vestibular^v », jusqu'aux institutions d'enseignement supérieur.

Pendant quinze années, entre 1980 et 1995, le nombre des institutions a présenté des petites oscillations^{vi} mais c'est entre les années 2000 et 2005 qu'un grand changement a eu lieu. En cinq ans, le nombre des institutions a presque doublé, de même les inscriptions, tandis que la place du privé s'agrandissait pour atteindre aujourd'hui près de 90 % des institutions et près des trois quarts des inscriptions.

Quels facteurs ont déclenché des changements si abrupts ? Pourquoi l'expansion de l'enseignement supérieur a-t-elle été faite avec une si importante privatisation ?

Le contexte dans lequel ces changements ont eu lieu et la forte influence exercée par les institutions internationales dans la commercialisation de l'enseignement sont à souligner. A la fin des années 1980 des accords ont été établis entre le pays et le Fond Monétaire International pour la renégociation de la dette et les orientations sorties de ce qui a été appelé « Washington Consensus » ont guidé la prise de mesures économiques d'orientation néolibérale telles que l'ouverture de l'activité économique et financière, la privatisation et l'achat par des groupes internationaux des entreprises de l'Etat, la fin des barrières à l'investissement étranger direct, une réforme fiscale, le contrôle de l'inflation, la libéralisation et la flexibilisation du marché de travail, la création des programmes de formation et de qualification professionnelle.

En ce qui concerne l'éducation, le gouvernement a suivi l'orientation internationale et a concentré les dépenses publiques dans les programmes de l'enseignement fondamental et de santé, en particulier. L'avis d'institutions internationales comme la Banque Mondiale, l'Organisation Mondiale du Commerce et l'OCDE - *Organisation for Economic Cooperation and Development*, ont aussi joué leur rôle, car ces institutions soulignaient que l'enseignement supérieur était cher et peu porteur pour les pays du sud, qui, selon elles, devaient investir plutôt dans l'enseignement fondamental et, pour quelques pays, dans les premières années du secondaire. L'éducation de base devait aider à la flexibilisation du marché de travail, et puisque l'enseignement supérieur n'était pas une priorité pour ces pays, il devait être à la charge du secteur privé (Corragio, in Tommasi, 2000) .

Parmi les mesures générales les plus importantes, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso a alors proposé le contrôle de l'inflation par l'adoption d'un nouveau plan économique (en 1994) et d'une nouvelle unité monétaire- le « real ». Surtout, une réforme de l'Etat a été initiée ; des changements de fond ont été pensés et quelques uns mis en place. L'Etat devait se concentrer dans les activités régaliennes, accrues de quelques activités

économiques fondamentales, dites activités exclusives de l'Etat, comme le contrôle du cours de la monnaie, la formulation des politiques économiques et sociales, le fonctionnement de la sécurité sociale, l'investissement dans l'éducation de premier cycle, entre autres.

Les activités du domaine social et scientifique telles que les écoles, les universités, les centres de recherches scientifiques et technologiques, les musées, même en comptant fortement sur le financement public, devaient être « *publicizadas* » c'est-à-dire être propriété publique, sans appartenir nécessairement à l'Etat. Cette réforme reconnaît ainsi, en plus de la propriété privée et de la propriété publique, une « propriété publique sans appartenance à l'Etat » (*propriedade pública não estatal*) (Bresser Pereira^{vii}). En fait, ces dernières mesures n'ont pas tout à fait été mises en place^{viii}, mais elles ont ouvert la voie à une accentuation du processus de privatisation facilitée ensuite par certaines orientations.

La suppression du *Conselho Federal de Educação* -CFE(Conseil Fédéral de l' Education), en 1994, a été décisive. Même recréé le 24 décembre 1995, sous le nom de *Conselho Nacional de Educação-CNE*, mais avec un rôle différent (Loi 9.131)^{ix} et une composition modifiée, sa suppression a donné au *Ministério de Educação* plus de pouvoir, la loi 9.131 lui ayant attribué la compétence de formuler et d'évaluer la politique nationale d'éducation, de vérifier la qualité de l'enseignement et de mener à bon terme l'exécution de ses lois (article 6). Le *Conselho Nacional de Educação* devait alors seulement collaborer avec ce Ministère pour l'exercice de ces fonctions (Nunes, 2002, p. 31).

Le *Conselho Nacional de Educação*, recrée en 1995, a ainsi été amené près de 5000 (cinq mille) demandes d'autorisation de cours supérieurs, y compris des cours de spécialisation professionnelle et de formation des enseignants (Weber, 2002, p. 93). Cela a certainement participé à une création désordonnée de cours que s'ensuivit, marquée par ce grand nombre de demandes et une multitude d'enjeux. Le marché de l'enseignement supérieur a eu alors de bonnes conditions de se développer dans le pays.

Durant toute la décennie des années 1990, les ressources se sont détournées de l'enseignement supérieur. Les universités, parmi d'autres institutions, ont dû rechercher des moyens extra budgétaires pour faire face à leurs dépenses les plus courantes car le dépérissement du parc bâti et des équipements mettait en cause la capacité de fonctionnement de ces établissements. Des fondations de droit privé ont été créées partout pour faciliter le financement des contrats et la circulation de projets pour l'enseignement et la recherche. La demande accrue pour les cours de spécialisation payants s'est également accentuée en apportant aux universités tant publiques que privées des ressources additionnelles.

L'enseignement supérieur au Brésil pourra alors suivre une évolution marquée par quatre aspects principaux :

a) une forte représentation des établissements privés qui approche des 90% du total des 2.165 établissements en 2005 (Tableau 1).

b) Une forte expansion de l'enseignement supérieur vers l'intérieur du pays puisque 64,5% du total des établissements d'enseignement supérieur en 2005 sont localisés à l'intérieur des Etats et à peine 35,5% dans leurs capitales. Ce phénomène d' « intériorisation » des établissements se retrouve aussi bien pour les institutions publiques (66,2%) que pour les privées (64,3%).

c) Une grande diversification institutionnelle. Plusieurs types d'institutions coexistent actuellement; certaines se dédient à la fois à l'enseignement et à la recherche, comme les universités, et d'autres sont chargées uniquement de l'enseignement, comme les facultés, les écoles et les instituts (Tableau 2). En 2005, les universités représentent 39% du total des institutions du réseau public et seulement 4,4% des établissements du réseau privé – les facultés et instituts spécialisés seulement dans l'enseignement sont très nombreux dans le réseau privé, avec 77,2% du total, même si le nombre de ces institutions commence aussi à augmenter dans le secteur public, 35,1% du total. En ce qui concerne les municipalités, les facultés isolées et les instituts spécialisés représentent déjà 79,9% du total de leurs établissements d'enseignement supérieur.

d) Les inscriptions se concentrent dans les universités, qui absorbent le plus grand nombre d'étudiants, près de 2,5 millions, soit plus de la moitié du total des inscrits (Tableau 3).

e) Une distribution inégale des institutions dans le pays. La région sud-est, la plus riche, réunit presque la moitié des institutions d'enseignement supérieur du pays (48,6%, 1.051 du total des 2.165). C'est dans cette région que se localisent les institutions les plus traditionnelles et les plus prestigieuses comme l'Université de São Paulo-USP, l'Université Estadual Paulista - UNESP, l'Université de Campinas et l'Université Fédérale de Rio de Janeiro -UFRJ. Cependant, la concentration dans cette région était encore plus frappante en 2000.

Tableau 2- Les établissements d'enseignement supérieur publics et privés selon les principaux types d'organisation académique au Brésil

Les Etablissements selon l' organisation académique												
Année	Total	Public	Privé	Universités.			Facultés intégrées et Centres universitaires.			Facultés isolées, Instituts et Centres d' enseignement technologique		
				Tot	Pub.	Priv.	Tot.	Pub.	Priv.	Tot	Pub	Priv.
1980	882	200	682	65	45	20	20	1	19	797	154	643
1985	859	233	626	68	48	20	59	1	58	732	184	548
1990	918	222	696	95	55	40	74	0	74	749	167	582
1995	894	210	684	135	72	63	111	10	101	648	128	520
2000	1.180	176	1004	156	71	85	140	03	137	865	83	782
2005*	2.165	231	1934	176	90	86	231	07	224	1750	265	1493

Tableau 3- Les Inscriptions des étudiants dans les Etablissements d'Enseignement Supérieur Publics et Privés au Brésil (en milliers d'étudiants)

Les Inscriptions des étudiants dans les Etablissements selon l'organisation académique												
Année	Total	Pub.	Privé	Universités			Facultés intégrées et Centres universitaires			Facultés isolées, Instituts, Centre d'enseignement Technologique		
				Total	Pub.	Privé	Total	Pub.	Priv.	Total	Pub.	Privé
1980	1.377	492	885	652	404	248	97	3	94	628	86	542
1985	1.368	557	811	672	434	238	184	4	180	512	119	393
1990	1.540	579	961	825	455	370	202	0	202	513	124	389
1995	1.760	701	1.059	1.128	599	529	194	5	189	438	97	341
2000	2.694	887	1.807	1.807	780	1.027	389	10	379	498	97	401
2005**	4.453	1.192	3.261	2.470	1.043	1.427	883	26	857	1.100	123	977

Source des données: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais- INEP, 2005.

**Les données pour l'année 2005 concernent le mois de juin 2005.

Plusieurs actions spécifiques ont directement contribué à cette expansion de l'offre d'enseignement, même si la conception de l'enseignement comme élément clé pour faciliter la participation à l'économie de la connaissance et l'accès aux emplois mieux rémunérés a certainement joué un rôle important.

L'évaluation de l'enseignement supérieur, instituée dès la deuxième moitié des années 1990 par un dispositif légal (Loi 9.394 du 20 décembre 1996 - *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional_LDB*), a encouragé la décentralisation et l'autonomie des universités et a permis l'évaluation régulière des étudiants à partir de l'enseignement reçu à l'université (*Exame Nacional de Cursos*^x).

Ce n'est pourtant qu'en 2004 qu'un véritable système d'évaluation a été créé (Loi 10.381 du 14 avril 2004), le SINAES - *Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior*- et une commission (*Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior*) directement chargée de l'évaluation. Un ensemble d'instruments d'évaluations a été élaboré, comme l'évaluation externe *ad hoc*, l'auto-évaluation des institutions d'enseignement supérieur et l'Examen National de la Performance des Etudiants (*Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes*), exigé à l'entrée et à la sortie de l'institution de l'enseignement supérieur. Ces instruments, mis en œuvre par différents types de collèges de spécialistes, composés surtout de professeurs des universités publiques, sous tutelle du *Ministério de Educação*, ont donné à ce Ministère des moyens de jugement pour accorder une autorisation de fonctionnement, renouvelable tous les trois ans, aux institutions et aux cours. Il est important de remarquer que cette évaluation relève uniquement du gouvernement fédéral, tant pour les institutions publiques fédérales que pour les institutions privées car les institutions d'enseignement supérieur qu'appartiennent à la juridiction des états et des municipalités sont autonomes en ce qui concerne la régulation de l'enseignement sur sa tutelle.^{xi}

2. Expansion de l'enseignement et précarité de la formation et des régimes de travail des universitaires du public et du privé

Si la qualité de l'éducation est encore un problème très grave au Brésil à tous les niveaux de l'enseignement, cela est dû en partie à la formation de leurs enseignants. En dépit de la privatisation de l'enseignement supérieur, l'investissement dans la formation des professeurs est encore peu significatif, surtout dans les institutions privées qui visent une rentabilité immédiate et préfèrent des investissements plus visibles comme ceux placés dans les installations et les bâtiments.

La qualité de la formation des enseignants du supérieur est donc très variable, comme le montrent les Tableaux 4A et 4B.

Tableau 4A : Enseignants des institutions d'enseignement supérieur publiques et privés selon le niveau de formation et l'origine juridique de l'institution d'appartenance *

Enseignants	Nombre	en %				
		Total	Licence	Spécialisation	Master	Doctorat
BRASIL						
2000	197.712	100,0	15,8	32,1	31,4	20,6
2005	305.960	100,0	12,8	29,4	36,3	21,5
INSTIT. PUB.						
2000	88.154	100,0	15,3	21,9	30,6	32,1
2005	104.119	100,0	13,4	18,0	28,9	39,6
Federal						
2000	50.165	100,0	15,7	16,3	34,5	33,4
2005	56.565	100,0	16,8	11,7	28,1	43,4
Etats						
2000	33.730	100,0	14,6	26,8	25,4	33,1
2005	39.780	100,0	9,9	22,9	28,1	39,1
Municipalités						
2000	4.259	100,0	16,3	49,6	24,6	9,5
2005	7.774	100,0	6,8	39,5	38,4	15,3

INSTIT. PRIV						
2000	109.558	100,0	16,2	40,3	32,1	11,3
2005	201.841	100,0	12,4	35,3	40,1	12,2
Particulières						
2000	51.380	100,0	16,2	42,5	31,4	9,8
2005	113.170	100,0	12,2	39,6	38,9	9,3
Confessionnelles/ Philantrópiques						
2000	58.178	100,0	16,2	38,4	32,8	12,6
2005	88.671	100,0	12,8	29,7	41,6	15,9

Fonte dos dados: INEP, 200, 2005

* Ces données concernent les postes d'enseignement (função docente) occupés par les enseignants. Elles peuvent être entachées de doubles comptages dans le cas où un enseignant donne des cours dans plusieurs établissements différents, ce qui n'est pas rare dans le privé.

Tableau 4 B- Les Enseignants Docteurs par type d'Etablissements public/ privé

ENSEIGNANTS	Nombre des Enseignants		Enseignants Docteurs		
	par type d'Etablissement en nombre	par type d'Etablissement en %	par type d'Etablissement en nombre	Par type d'Etablissement en %	
INSTITUTIONS PUB.					
2000	88.154	44,6	28.306	32,1	
2005	104.119	34,0	41.256	39,6	
Universités	2000	80.593	33,8	27.222	33,8
	2005	92.226	30,2	39.576	42,9
C. Univ. /Fac. Agrées	2000	369	0,2	36	9,7
	2005	1.210	0,4	202	16,7
Fac.Ecoles /Inst.	2000	34.490	17,4	3.178	9,2
	2005	80.396	26,3	7.050	8,8
Inst. CET/FAT	2000	1.417	0,7	187	13,2
	2005	9.335	3,0	716	7,7
INSTIT. PRIVÉES					
2000	109.558	55,4	12.401	11,3	

	2005	201.841	66,0	24.641	12,2
Universités	2000	58.938	29,8	8.200	13,9
	2005	75.743	24,8	13.185	17,4
C. Univ./Fac. Agrées	2000	21.905	11,1	1.884	8,6
	2005	47.050	15,4	5.168	11,0
Fac. Ecoles et Instituts	2000	28.715	14,5	2.317	8,1
	2005	74.769	24,4	6.113	9,3
Total Enseignants (BRESIL) 2000		197.712	100,0	40.707	20,6
Total Enseignants (BRESIL)2005		305.960	100,0	65.897	21,5
Universités	2000	139.531	70,6	35.422	25,4
	2005	167.969	54,9	52.761	31,4
Centres Univ./Facultés	2000	22.274	11,3	1.919	8,6
	2005	48.260	15,8	5.370	11,1
Facultés, Ecoles et Instituts					
Facultés, Ecoles et Institut	2000	34.490	17,4	3.178	9,2
	2005	80.396	26,3	7.050	8,8
CET/FAT	2000	1.417	0,7	187	13,2
	2005	9.335	3,1	716	7,7

Source des Données: INEP, 2000, 2005 (concernent le 30 juin 2005).

Les universités présentent le plus grand nombre de professeurs détenteurs d'une formation doctorale, tant les publiques que les privées, les premières avec une proportion de 42,9% et les secondes de 17,4%. Dans les établissements privés il est significatif la formation au niveau du master (40,1%). Pour l'ensemble du pays, en moyenne 31,4% des professeurs de l'enseignement supérieur des universités ont suivi une formation doctorale en 2005, ce qui montre une évolution par rapport à l'an 2000. Les cours de spécialisation, très variés quant aux exigences mais qui se diffusent beaucoup, constituent, surtout pour les institutions privées (35,3%) une alternative de formation courte pour les enseignants. Le secteur privé, pour éviter d'investir dans la formation de leurs enseignants tout en répondant aux exigences de la formation et des évaluations, embauche également des professeurs docteurs retraités des universités publiques, ayant acquis le plus souvent cette formation aidés par des bourses financées par l'investissement public.

Les différences dans les régimes de travail (tableau 5) entre les 305.960 enseignants du supérieur sont importantes. Les deux tiers des enseignants des établissements supérieurs publics sont embauchés en plein temps, contre à peine 16,2% dans le privé, où la majorité

(60%) a un contrat établi à l'heure de cours. Ces conditions précaires de travail conduisent beaucoup de ces enseignants à travailler dans plusieurs établissements afin d'obtenir une rémunération minimale.

La précarité des contrats est également présente dans les institutions publiques qui utilisent de plus en plus de professeurs sous contrats temporaires, en particulier ceux chargés seulement des cours de licence, dont les salaires sont très bas^{xii}. Le quart du total des professeurs des institutions publiques est déjà dans ce type de situation contractuelle.

Tableau 5- Enseignants selon le régime de travail par type d'établissement d'enseignement supérieur

Type d'établissement.	Total d'Enseignants		Enseignants selon le Régime de Travail			
	nombre	En %	Plein Temps.	Temps Partiel	Payé à l'Heure	
Institutions publiques						
2000	88.154	100,0	75,7	24,3	-	
2005	104.119	100,0	74,6%	17,9%	7,5%	
Universités	2000	80.593	100,0	78,6	21,4	-
	2005	92.226	100,0	77,3	18,2	4,5
C. Univ.F.Agréés	2000	369	100,0	22,5	77,5	-
	2005	1.210	100,0	13,7	15,2	71,1
Fac. Ecoles./ Inst.	2000	5.775	100,0	43,6	56,4	-
	2005	5.627	100,0	38,8	23,9	37,3
CET/FAT	2000	1.417	100,0	55,4	44,6	-
	2005	5.056	100,0	79,5	6,7	13,8
Institutions privées						
2000	109.558	100,0	16,5%	83,5%	-	
2005	201.841	100,0	16,2%	24,3%	59,5%	
Universités	2000	58.938	100,0	20,8	79,2	-
	2005	92.226	100,0	77,3%	18,2%	4,5%
C.Univ/Fac.Agréés	2000	21.905	100,0	12,4	87,6	-
	2005	47.050	100,0	14,4	27,3	58,2
Fac. Ecoles, et Instituts						

	2000	28.715	100,0	11,0	89,0	-
	2005	74.769	100,0	8,8	20,5	70,7
CET /FAT						
	2000	0	0,0	0,0	0,0	-
	2005	4.279	100,0	7,7	7,1	85,2
BRÉSIL (TOTAL)						
	2000	197.712	100,0	42,9	57,1	-
	2005	305.960	100,0	36,1%	22,1%	41,8%
Universités	2000	139.531	100,0	54,2	45,8	-
	2005	75.743	100,0	25,1%	27,2%	47,7%
Centres Univ. Fac.Agréés 2000		22.274	100,0	12,5	87,5	-
CentresUniv. Fac.Agréés 2005		48.260	100,0	14,4	27,0	58,6
Fac. Ecoles / Instituts2000		34.490	100,0	16,5	83,5	-
	2005	74.769	100,0	8,8%	20,5%	70,7%
CET /FAT	2000	1.417	100,0	55,4	44,6	-
	2005	51.329	100,0	13,9%	25,6%	60,5%

Source des données: INEP, 2005.

* Les données de 2000 comptent ensemble les enseignants en temps partiel et les professeurs payés à l'heure.

3. Les instruments d'aide à la massification et à la privatisation de l'enseignement supérieur au niveau de la licence

La place occupée par l'enseignement supérieur privé était déjà importante dans les années 1980. L'expansion vers la massification de l'enseignement est cependant un objectif renouvelé et diffusé par le gouvernement de Luis Inácio Lula da Silva, qui a pris plusieurs mesures pour développer l'enseignement supérieur, en particulier, la mise en place d'instruments correspondant à différents programmes :

a) Le « *Programa Expansão* » (Programme Expansion), élaboré en 2004, encadre la création de nouvelles universités publiques répondant aux demandes régionales. Il a permis la création de « campus » dans différents Etats du pays, vers l'intérieur, dans des lieux d'accès difficile ou des pôles régionaux^{xiii}. Cette expansion des universités publiques s'inscrit dans un processus plus étendu de réforme universitaire qui a permis de faire face, au travers de

partenariats entre gouvernement fédéral et municipalités, à des investissements dans la construction de nouveaux « campus », dans l'achat d'équipements, dans l'installation de laboratoires et dans le recrutement de professeurs et de personnels administratifs. Cela fonctionne et cette initiative vient rompre avec la stagnation du parc universitaire brésilien^{xiv} : par ce programme, le gouvernement veut augmenter de plus d'un cinquième le nombre des inscriptions dans les institutions fédérales d'ici à 2010^{xv}.

b) *Le Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI* (Le Programme d'Appui aux Plans de Redressement et d'Expansion des Universités Fédérales) a été présenté le 24 avril 2007 (Décret n° 6.096). Il a pour objectif d'accroître la capacité d'accueil des universités fédérales au niveau de la licence, de façon à mieux profiter de la structure physique et des ressources humaines de ces établissements publics. Ce programme a pour but, d'une part, d'élever de façon progressive le taux moyen de réussite aux cours de licence jusqu'à atteindre la cible de 90%, d'autre part, de diminuer le taux d'encadrement des étudiants de licence pour atteindre progressivement, au bout de cinq ans, dix-huit étudiants par enseignant. Cela doit se faire par la réduction des places vacantes et par l'ouverture de nouvelles places dans les cours du soir. Il vise aussi à augmenter la mobilité des étudiants entre les institutions et la flexibilité de la composition des disciplines et de leur validation dans le cadre des différentes unités d'enseignement et des cours. Des ressources financières supplémentaires, limitées à 20% du total des dépenses affectées au fonctionnement des universités et à la masse salariale de leur personnel, seront accordées aux universités selon un plan de restructuration présenté et approuvé par chacune auprès du *Ministério da Educação*. Ces ressources additionnelles peuvent être employées pour des dépenses d'investissement dans la construction et la réfection de l'infrastructure et des équipements, l'achat de biens et de services permettant le fonctionnement dans ces nouvelles bases, ainsi que pour des dépenses de fonctionnement et de personnel associées à l'expansion présentée dans le Plan. Ce programme a reçu, dès sa première étape d'inscription qui a fini le 29 octobre 2007, l'adhésion de 35 universités fédérales.

c) le « *Programa Universidade para Todos* » (Le Programme Université pour Tous) a été institué par la Loi 11.096 du 13 janvier 2005. Il a pour objectif d'accorder des bourses d'études intégrales ou partielles aux étudiants appartenant aux familles de bas revenu (entre un à trois salaires minimum) pour leur permettre de suivre des cours supérieurs (licence) dans des institutions d'enseignement supérieur privées, qui sont encouragées à participer au programme par la dispense de certains impôts et par l'octroi des bourses d'études du gouvernement à leurs étudiants. Quelques exigences supplémentaires sont demandées aux candidats aux bourses tels qu'avoir suivi tout l'enseignement secondaire dans les établissements d'enseignement publics et avoir fait *l'Exame Nacional do Ensino Médio* avec une note minimale exigée. En 2005, plus de 112.000 bourses ont été accordées (71.905 intégrales et 40.370 partielles) ; en 2006, près de 139.000 (98.698 intégrales et 39.970 partielles). Ce programme est vu avec méfiance car il s'appuie dans une sorte de partenariat public/privé car l'achat des places des institutions privées par le gouvernement encourage encore plus la privatisation de l'enseignement et a un coût très élevé, dont les places libres des institutions privées sont achetées au prix du marché par le gouvernement pour être utilisées par des étudiants provenant d'établissements scolaires publics.

d) *Universidade Aberta do Brasil* (Université Ouverte du Brésil). L'enseignement supérieur à distance existait déjà et la création du *Secretaria de Educação a Distancia-SEED* du *Ministério da Educação*, en 1996, avait permis d'établir des dispositifs réglementaires pour régulariser ce secteur. L'enseignement à distance a donc pu être choisi par le gouvernement pour augmenter

l'offre de cours supérieurs dans tout le pays. Le Ministère de l'Éducation a créé l'Universidade Aberta do Brasil en 2006 pour encourager l'articulation et l'intégration d'un système national d'enseignement supérieur à distance. Les États et les municipalités se chargent de créer des noyaux d'appui disposant de locaux pour permettre les rencontres entre tuteurs et étudiants et diverses activités présentiels, dont les examens périodiques.

En dépit de ces programmes qui montrent une ferme détermination d'augmenter les taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur, l'exclusion de jeunes de ses filières est toujours un problème à solution difficile. Pourquoi ce fait persiste-t-il ?

D'une part, le pays a très peu investi dans l'enseignement secondaire (ensino médio) public, qui précède l'enseignement supérieur. L'orientation politique des institutions installées à Washington (Washington Consensus), de la Banque Mondiale en particulier, préconisait l'universalisation de l'enseignement élémentaire (ensino fundamental) sans que l'enseignement secondaire ait été objet d'investissements...

D'autre part, à la mauvaise qualité de l'enseignement public s'ajoute la forte évaporation des élèves de l'enseignement secondaire dont 50% ont l'âge prévu pour ce niveau, entre 15 et 17 ans, l'autre moitié étant plus âgée (Nunes, 2002)^{xvi}.

L'entrée à l'université n'est pas automatique ; les étudiants à la fin de l'enseignement secondaire doivent passer un examen, l'ENEM, *Exame Nacional do Ensino Médio* (Examen National de l'Enseignement Secondaire) et /ou le « vestibular ». Les étudiants sortis de classes moyennes et aisées y réussissent mieux, ayant suivi les enseignements d'écoles privées de bonne qualité ainsi que des cours préparatoires au « vestibular ». Il est donc très rare que des étudiants issus des familles de bas revenu et ayant fréquenté l'école publique arrivent à entrer dans les formations d'élite soumises à une grande concurrence, les cours de médecine, d'odontologie et de droit et les principales universités publiques^{xvii}.

Dans cette section, il nous a donc été possible d'observer que l'expansion de l'enseignement supérieur au Brésil s'est faite par une grande croissance du secteur privé, appuyée principalement sur des institutions qui ne font pas de recherche, spécialisées dans l'enseignement et qui investissent principalement dans des domaines peu coûteux en équipements ou qui sont portés par une demande accrue du marché du travail. C'est la logique marchande qui guide les investissements. En ce qui concerne le secteur public des investissements massifs se font dans l'expansion du parc bâti et vers l'enseignement à distance, en montrant ainsi un souci d'accroître l'offre et, dans ce sens, de rattraper le retard du taux de scolarisation dans ce domaine.

Conclusion

L'enseignement supérieur a présenté, principalement à partir de la deuxième moitié des années 1990 une tendance à l'expansion vers la massification et la privatisation. Cette dernière s'est intensifiée dès l'année 2000. Ce double processus est recouvert par un discours politique favorable à l'enseignement en tant que bien public, dont la politique gouvernementale a favorisé l'expansion aussi bien dans des institutions publiques que par des encouragements aux institutions privées.

L'expansion et la privatisation se conjuguent avec l'approfondissement de l'exclusion. Les solutions pour inverser cette tendance vont soit dans le sens de politiques d'action affirmatives ou des programmes gouvernementaux. Réserver une partie des places aux élèves des écoles publiques, ayant une formation plus faible, pour passer l'examen *vestibular*, est préconisé, mais cette modalité est vue avec méfiance par une partie des chercheurs et des gestionnaires des universités et les mesures en la matière varient beaucoup au Brésil d'un établissement à l'autre. L'achat par le gouvernement de places dans les institutions privées (inscription et bourses d'études) pour des candidats issus de couches sociales au bas revenu venant des lycées publics peut-il résoudre le problème de l'exclusion ? Nous avons vu les établissements privés présentant des aspects encore plus problématiques que les institutions publiques, tels que la formation de leurs professeurs et les régimes de travail de ceux-ci.

Un nouveau plan pour l'éducation nationale vient de paraître : *Plano de Desenvolvimento da Educação Nacional-PDE* (Le Plan de Développement de l'Education Nationale). Ce plan prévoit des investissements en éducation à tous les niveaux et pour toutes les modalités de formation. Il est trop tôt pour en mesurer l'efficacité.

Nous pouvons admettre que la massification de l'enseignement supérieur se poursuivra, avec l'accroissement de la capacité d'accueil de nouveaux étudiants par les universités qui ont adhéré au Programme REUNI, avec l'intensification de l'utilisation de l'internet, par le moyen de l'enseignement à distance et les possibilités d'internationalisation du secteur. Mais, si nous prenons en compte les instruments qui ont été mis en œuvre jusqu'à présent aussi bien que les intérêts mis en jeu, l'enseignement supérieur massifié semble devoir ainsi s'inscrire et s'installer dans une logique marchande plutôt que dans celle de l'application coûte que coûte d'un droit à portée universelle.

Notes

ⁱ Le problème de la qualité de l'enseignement est lié à plusieurs facteurs, en particulier, le bas niveau de formation des enseignants, leur bas niveau de rémunération, surtout pour les professeurs de l'enseignement fondamental - ce qui démotive les jeunes à suivre cette carrière, les méthodes de travail traditionnelles et une faible insertion de l'enseignement dans la réalité socio-économique locale.

ⁱⁱ L'action publique de l'Etat peut être observée par le biais de ses principaux instruments, techniques et outils de gestion des politiques dans le sens que l'a été attribué Pierre Lascoumes et Patrick le Galès (2004, p. 13), selon lequel : *L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation, etc ; la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret ; enfin, l'outil est un micro dispositif au sein d'une technique (la catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice* (Lascoumes et le Galès , 2004, p.14-15).

ⁱⁱⁱ Il est important de souligner que les établissements d'enseignement supérieurs publics des états et des municipalités ne sont pas sous la tutelle du gouvernement fédéral, car ces deux circonscriptions administratives bénéficient d'une autonomie accordée par les dispositifs réglementaires dans le cadre de fédération brésilienne, qui comprend l'Union (le niveau national) les Etats et les Municipalités. Donc les principales instances de gestion de l'enseignement supérieur sont le *Ministério da Educação* au niveau fédéral et les *secretarias de educação* au niveau des Etats et des Municipalités.

^{iv} Les cours de «graduação» au Brésil correspondent à la licence en France, mais ils durent quatre ans, soit huit semestres, sauf pour certains cours spécifiques, comme la médecine et l'architecture, cinq ans.

^v Examen de sélection exigé, en général, pour avoir accès à une institution d'enseignement supérieur. Il continue le plus utilisé en tant que processus de sélection.

^{vi} En 1997, le nombre total d'institutions a atteint 900 dont 76,6 % privées et 23,4% publiques. En 1998, ce total est passé à 973, dont 78,5% privées et 21,5% publiques.

^{vii} Le Ministre chargé de la réforme de l'Etat, Luis Carlos Bresser Pereira, a été le grand idéologue et concepteur de la réforme dite « gerencial » de l'Etat. A ce sujet il a écrit une vaste bibliographie. Les principales lignes directrices de cette réforme sont disponibles in Luis Carlos Bresser Pereira <http://www.clad.org.ve/fulltext/0030101.html>, consulté le 10.11.2007.

^{viii} Le « Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado-MARE a été supprimé et la réforme a été transférée au Ministério de Planejamento e Gestão

^{ix} Le Conselho Federal de Educação ancien Conselho Nacional de Educação a été créé dès 1931 (Décret n°19.850) peu après la création du Ministério de Educação e Saude Pública en novembre 1930, en ayant par fonction d'établir les principes directeurs des divers filières et niveaux d'enseignement. Après, en 1977 ; son action a été élargie et lui a été accordée la compétence de proposer la politique d'enseignement pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement supérieur et de prendre des décisions sur le fonctionnement des universités et des établissements isolés d'enseignement supérieur public (fédéral) et privé. (Portaria n°889 de 29 décembre de 1977, article 15) cité par Edson Nunes, Teias de Relações Ambiguas, regulação e ensino superior. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais-INEP, 2002.

^x Cet examen a été nommé et connu comme « Provão », il était obligatoire pour les étudiants en dernière année de la licence de vingt six formations .

^{xi} Voir note 3.

^{xii} José Arthur Gianotti dans son étude « A Universidade em ritmo de barbárie », São Paulo, Brasiliense, 1986 dénonçait déjà les mauvaises conditions de travail des professeurs mal payés, à l'heure de cours, qui se dédiaient à peine d'une façon marginale à l'enseignement.

^{xiii} En 2007, trois Etats de la fédération ont bénéficié de ce programme : Amazonas (Região Norte), Paraíba (Região Nordeste) et Minas Gerais (Região Sul).

^{xiv} Selon le directeur du département de développement de l'Education du Ministério da Educação –MEC « Après dix ans de stagnation, le Plan d'Expansion du Réseau Fédéral d'Enseignement Supérieur s'établit, en rejoignant les besoins et les potentialités de chaque région...le Programme Expansion apporte des contributions à la réduction des inégalités régionales, du chômage, contribue à la démocratisation de l'enseignement supérieur et encourage le développement du pays ». (<http://mecsrv04.mec.gov.br/reforma>).

^{xv} 125 milles nouvelles inscriptions ont été programmées dans les institutions fédérales jusqu'en 2010, soit 21,7% du total de 575.584 inscriptions du réseau fédéral d'enseignement recensé en 2004.

^{xvi} L'enseignement secondaire a atteint en 2003 plus de 9 millions d'élèves, dont 87% dans les écoles publiques. Cependant, le nombre d'inscrits en troisième année est inférieur à 2,5 millions et le nombre de ceux qui ont réussi l'examen est d'environ 2 millions (Nunes, 2002, d'après des données du Ministério da Educação)..

^{xvii} Le rapport candidats inscrits /places disponibles dans le vestibular pour les institutions publiques au Brésil est très élevé (d'environ 10 candidats en moyenne par place disponible). Dans certaines universités comme l'Universidade de Brasília ce rapport atteint 22 candidats par place dans le vestibular. Certains cours d'élite comme la médecine ont une concurrence encore plus forte .

Bibliographie

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-MEC, *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-MEC, Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Plano Nacional de Pós-Graduação-PNPG 2005-2010*. Brasília, dezembro de 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-MEC, *Plano Nacional de Educação-PNE 2001-2010*. Brasília, janeiro de 2001.

CORAGGIO, José Luis, Propostas do Banco Mundial para a educação : sentido oculto ou problemas de concepção in TOMMASI; Livia, WARDE, Miriam J., HADDAD, Sérgio (orgs) *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editores, 2000.

CUNHA, Luiz Antônio, Desenvolvimento Desigual e Combinado no Ensino Superior-Estado e Mercado, *Educação e Sociedade*, Revista de Ciência da Educação, Campinas, vol. 25, n 88, Número Especial, 2004, pp. 795-817.

DELORS, Jacques (Presidente da Comissão), *Educação: um tesouro a descobrir - 6 ed.* São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC:UNESCO; 2001.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues, Comercialização no Ensino Superior: É Possível manter a idéia do bem público? *Educação e Sociedade*, Revista de Ciência da Educação, Campinas, vol. 24, n 84, set. de 2003, pp817-838.

_____, Dez Anos de Antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional, *Educação e Sociedade*, Revista de Ciência da Educação, Campinas, vol. 25, n 88, Número Especial, 2004, pp-893-914.

DURHAM, Autonomia em Xeque, *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n 71, março de 2005.

GIANOTTI, José Arthur, *A Universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

HORTALE, Virgínia Alonso e MORA, José-Gines. Tendências das Reformas da Educação Superior na Europa no contexto do processo de Bolonha, *Educação e Sociedade*, Revista de Ciência da Educação, Campinas, vol. 25, n 88, Número Especial, 2004, pp-937-960.

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, *Gouverner par les Instruments*. Paris : Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 2004.

NUNES, Edson, *Teias de Relações Ambíguas, regulação e ensino superior*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião, in direção (Dilvo, Ristoff), *Modelos Institucionais de Ensino Superior*, INEP, 2006 (coleção educação superior em debate, vol. 7)

SORJ, Bernardo, *A construção intelectual do Brasil contemporâneo, da resistência à ditadura ao governo de FHC*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

UNESCO/IELSAC/UNAMAZ, *Internacionalização da Educação Superior no Brasil*
MARIN, Rosa Elisabeth Acevedo, BRASIL, Walderlina (Convênio IELSAC-UNAMAZ 886446.3) Relatório Final, Belém, janeiro de 2004.

WARDE, Ibrahim, L'Université américaine vampirisée par les marchands, Paris, *Le Monde Diplomatique*, mars 2001.

WEBER, Silke, Notas sobre o CNE e a qualidade do ensino superior, *Educação e Sociedade*, Campinas, v.23, n°80, setembro de 2002.

WORLD BANK PUBLICATION, *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C, The International Bank for Reconstruction and Development, 1995.

Resumen

La valorización del conocimiento y de la calificación profesional ha provocado, en todo el mundo, la demanda creciente por formación superior. El objetivo de ese artículo es comprender las principales directrices, así como los instrumentos que han orientado la expansión de la enseñanza superior en Brasil, en dirección a la masificación y a la privatización de la enseñanza. El análisis se basa en datos estadísticos y documentales. Los resultados han mostrado un fuerte incremento de la enseñanza superior, una tasa muy acentuada de incremento de ese nivel de educación en el sector privado, condiciones de trabajo muy desiguales entre los profesores de las instituciones privadas y públicas, lo que se ve en la calidad diferenciada de los cursos, y, sobretudo, la exclusión de una larga parcela de jóvenes de ese tipo de formación, a pesar de la participación del gobierno en programas de incentivo a la oferta de formación superior por el sector privado.

Palabras claves: enseñanza superior, Brasil, massificación, privatisation, exclusion

Abstract

The growing valuation of having knowledge and being professionally qualified caused the demand for higher education to arise significantly around the world. The purpose of this article is to understand which were the main directives and instruments that oriented the undergraduate majors' expansion in Brazil. The analysis is based on statistic and documental data. Results showed an intense rising in higher education;

considerable growing of undergraduate degree programs in the private sector; unequal work conditions for professors of public and private institutions, which is reflected on the quality of the majors offered; and, above all, the exclusion of a majority of young people from higher education, despite the government's struggle through incentives for the private sector to offer undergraduate programs.

Keys-words: higher education, Brazil, massification, privatisation, exclusion

Resumo

A valorização do conhecimento e da qualificação profissional provocaram, em todo o mundo, a demanda crescente por formação superior. O objectivo desse artigo é compreender as principais directrizes, bem como os instrumentos que guiaram a expansão do ensino superior no Brasil, em direcção à massificação e à privatização do ensino. A análise se baseia em dados estatísticos e documentais. Os resultados mostraram um forte crescimento do ensino superior, uma taxa muito acentuada de aumento desse nível de ensino no sector privado, condições de trabalho muito desiguais entre os professores das instituições privadas e públicas, o que se mostra na qualidade diferenciada dos cursos, e, sobretudo, a exclusão de uma larga parcela dos jovens desse tipo de formação, apesar do engajamento do governo em programas de incentivo à oferta de formação superior pelo sector privado.

Palavras-chave: ensino superior, Brasil, massificação, privatização, exclusão