
L'enseignement supérieur brésilien:

Repères historiques, statistiques et politiques

Bernard Charlot¹
Veleida Anahí da Silva

Résumé

Cet article présente les repères historiques, statistiques et politiques permettant de connaître et comprendre l'enseignement supérieur brésilien. Les universités brésiliennes sont apparues tardivement et aujourd'hui encore l'enseignement supérieur brésilien est constitué principalement par une multitude d'établissements privés, souvent de petite taille. Les gouvernements de gauche (2003-2016) ont développé et démocratisé l'enseignement supérieur, par la création d'universités publiques fédérales, l'implantation de quotas sociaux et raciaux etc., mais aussi par l'aide à l'accès d'étudiants dans des établissements privés

Mots-clés

Enseignement supérieur brésilien. Universités. Politique de démocratisation.

Abstract

This article presents the historical, statistical and political benchmarks that make it possible to know about and understand Brazilian higher education. Brazilian universities have recently made their appearance, but even today Brazilian higher education still consists mainly of a multitude of private institutions, often small in size. Left wing governments (2003-2016) have developed and democratized higher education through the creation of federal public universities, the establishment of social and racial quotas, etc., as well as by helping students to gain access to private higher education institutions.

Keywords

Higher education in Brazil; Universities; Policies of democratization.

¹ Bernard Charlot, Université Fédérale de Sergipe, Brésil (bernard.charlot@terra.com.br). Veleida Anahí da Silva, Université Fédérale de Sergipe, Brésil (vcharlot@terra.com.br).

Cet article a pour ambition de réaliser une présentation rapide de l'enseignement supérieur brésilien, afin d'éclairer les articles suivants, consacrés à tel ou tel aspect de cet enseignement. Trois points nous semblent mériter une attention particulière. Premièrement, cet enseignement est apparu tardivement, d'abord sous forme d'écoles supérieures à vocation professionnelle et technique et c'est seulement dans les décades 20 et 30 du 20^{ème} siècle que naissent les premières universités. Deuxièmement, l'enseignement supérieur brésilien est assuré par des institutions très diverses, souvent des établissements privés; paradoxalement, beaucoup de jeunes issus des classes moyennes aisées étudient dans des universités publiques, gratuitement, alors que ceux qui appartiennent à des couches sociales plus modestes le plus souvent payent leurs études, dans des universités, facultés, centres etc. privés. Toutefois – troisièmement – des politiques d'inclusion sociale et raciale et de démocratisation au moins relative ont été mises en place, entre 2003 et 2016, par les gouvernements de gauche/centre gauche des présidents Lula² (Luiz Inácio Lula da Silva) et Dilma (Dilma Rousseff) et des mesures nouvelles, parfois objets de vives discussions, ont été implantées. Ces trois points, approfondis dans les articles suivants, sont présentés brièvement dans cet article.

Panorama historique de l'enseignement supérieur brésilien

Quand les pays d'Amérique latine conquièrent leur indépendance, dans les décades 1810-1820, il existe 26 ou 27 (selon la date) universités dans les anciennes colonies espagnoles et aucune au Brésil. L'élite coloniale forme ses jeunes dans les collèges

² Nous utilisons la norme brésilienne, qui désigne le plus souvent les Présidents et les autorités par leur prénom ou surnom: FHC, Lula, Dilma (tout comme nous sommes pour nos étudiants les professeurs Bernard et Veleida). Les exceptions ont d'ailleurs un sens; ainsi, Michel Temer, vice-président de Dilma qui a activement collaboré à son *impeachment*, considéré par beaucoup comme un coup d'état parlementaire, qui lui a succédé et est très impopulaire, n'est pas appelé *Michel* par l'opinion publique, mais *Temer*.

jésuites et les envoie ensuite en Europe, principalement à l'université de Coimbra, au Portugal, comme elle continuera à le faire même après l'indépendance (1822) et après la proclamation de la République (1889) (Mendonça 2000; Favero 2006). Les premières universités seront créées seulement dans les années 1920-1930. Outre son caractère tardif, une autre caractéristique de l'enseignement supérieur brésilien est le développement d'un fort système privé parallèle au système public, surtout depuis les années 1960.

En 1808, la reine Marie I du Portugal (folle), son fils le régent João et la cour royale, fuyant l'avancée des troupes napoléoniennes, se réfugient au Brésil, leur colonie. Avec la présence de la cour royale, le Brésil change quelque peu de statut et de nouvelles institutions sont créées. Parmi elles, des écoles d'ingénierie civile et militaire, de médecine, de chirurgie et de droit nécessaires pour former les professionnels dont l'administration royale et les élites portugaises et locales ont besoin. Ainsi apparaissent sur le sol brésilien les premières institutions délivrant un enseignement supérieur; ce sont des écoles techniques, professionnelles et non des universités (Durhan 2003). Le Brésil proclame son indépendance en 1822, et, sous l'Empire, gagne de nouvelles écoles, mais la logique reste la même, celle d'écoles autonomes et non pas d'universités. En 1889, un coup d'état militaire renverse l'empereur et institue la République. Les militaires sont positivistes, au point d'adopter, écrite sur le drapeau national, la devise d'Auguste Comte "Ordre et Progrès"³. Mais les positivistes s'intéressent à l'enseignement technique et professionnel beaucoup plus qu'à l'enseignement académique et, malgré l'importance qu'ils attribuent à la science, ne créent pas d'universités, bien que

³ En fait, la devise complète de Comte est "Amour, Ordre et Progrès". Mais les militaires, pour des motifs que nous laissons à l'interprétation du lecteur, oublièrent le mot Amour...

la question soit en débat et que quelques tentatives soient faites. Toutefois, ils renoncent au monopole étatique sur l'enseignement supérieur, existant jusqu'alors, de sorte que de nouvelles institutions peuvent apparaître, de façon décentralisée. Ce sont des établissements catholiques, des écoles à but lucratif, des institutions créées par les pouvoirs publics locaux (les états fédérés et les municipalités). On reste dans la logique d'un enseignement supérieur fragmenté en écoles autonomes et il faut attendre 1920 pour que soit fondée la première université brésilienne, l'Université Fédérale de Rio de Janeiro. Encore n'est-elle que le rassemblement de plusieurs écoles autonomes (Écoles Polytechnique, de Médecine et de Droit) qui, de fait, ont continué à fonctionner de façon isolée.

Entre 1930 et 1945, le Brésil est gouverné par Getúlio Vargas, président provisoire, puis constitutionnel, puis dictateur de l'"État Nouveau", une dictature centralisatrice et nationaliste, conservatrice du point de vue moral, mais aussi travailliste et modernisatrice⁴. La période est favorable à la fois au développement de l'enseignement supérieur confessionnel et à la création d'universités considérées comme sources de modernité économique et de fierté nationale.

En 1933, selon les premières statistiques sur l'enseignement supérieur, il y a au Brésil 33.373 étudiants; 44% d'entre eux sont dans des établissements privés et 60% des institutions d'enseignement supérieur sont privées (Durhan 2003). Toutefois, c'est aussi dans cette période que les premières universités publiques apparaissent.

Comme nous l'avons déjà signalé, l'Université Nationale de Rio de Janeiro, créée en 1920 par le gouvernement fédéral, n'était en fait qu'un rassemblement d'écoles autonomes déjà existantes. Sur le même modèle sera créé en 1937, par le gouvernement

⁴ Getúlio Vargas, destitué en 1945, fut élu démocratiquement Président en 1951 et se suicida en 1954.

de l'état fédéré, l'Université de Minas Gerais. Mais en 1934 naît l'Université de São Paulo (USP), qui est une université au sens plein du terme et, aujourd'hui encore, reste la plus importante non seulement du Brésil mais de toute l'Amérique du sud. Elle est créée par l'état de São Paulo, et ne dépend donc pas directement du gouvernement fédéral, d'autant moins que cet état entretient des relations très tendues avec Vargas. Elle s'articule autour d'une Faculté de Philosophie, Sciences et Lettres, qui fonctionne comme noyau d'intégration des écoles assemblées en université. Elle bénéficie de la présence de professeurs français (y compris deux jeunes professeurs qui feront une grande carrière: Braudel et Lévi-Strauss), italiens et allemands et, de façon moderne, considère que la recherche doit être le point d'appui de l'enseignement supérieur. Ces caractéristiques politiques, organisationnelles et scientifiques lui permettent de résister aux pressions fédérales.

En revanche, l'Université du District Fédéral⁵ (UDF) ne résistera pas à la pression dictatoriale. Fondée en 1935 par Anísio Teixeira, Secrétaire à l'Éducation et une des grandes références brésiliennes dans ce domaine, l'UDF visait une activité scientifique libre, critique, autonome: la fonction première de l'université est de produire de nouvelles connaissances et elle ne peut le faire que si elle peut penser librement et s'organiser de façon autonome. Mais le gouvernement dictatorial prétendait exercer un contrôle culturel étroit sur la formation des élites et ne pouvait supporter une université trop indépendante et libérale (Favero 2006). L'UDF sera éteinte en 1939, par incorporation dans l'Université du Brésil (UB), créée en 1937 par Capanema, ministre de l'Éducation de 1934 à 1945, et posée comme modèle à imiter par les autres universités.

⁵ À cette époque Rio de Janeiro était la capitale fédérale du Brésil. Depuis 1960, c'est Brasília.

Ainsi, dès les années 1940 est ébauchée l'organisation de l'enseignement supérieur brésilien: un grand nombre d'établissements (écoles, centres, facultés, universités) de taille, statut et qualité divers, avec une majorité d'établissements privés; une minorité d'universités publiques (fédérales ou d'état fédéré), souvent constituées par regroupement d'institutions existant antérieurement. De par sa nature même, l'objectif de ces établissements est avant tout l'accès à des emplois et à des situations sociales; toutefois, les universités publiques, surtout fédérales, défendent l'importance de la recherche et de "l'extension" (terme qui désigne au Brésil l'enseignement ou l'action visant la communauté environnante).

Cet enseignement supérieur se développe dès les années 50 et 60 et plus encore dans les décades suivantes. Entre 1945 et 1964 (date du coup d'état militaire), le nombre d'établissements passe de 293 à 564 et celui des universités de 5 à 37 (y compris 9 universités catholiques) (Mendonça 2000). En 2002⁶, selon le Synopsis statistique publié par l'Institut National d'Études et de Recherches sur l'Éducation (INEP, 2003):

- il y a au Brésil 1637 institutions d'enseignement supérieur, 88% d'entre elles sont privées (69% à but lucratif et 19% confessionnelles, communautaires ou philanthropiques) et 12% sont publiques;
- sur ces 1637 institutions, 162 sont des universités, dont 78 (48%) publiques (43 fédérales, 31 d'état et 4 municipales) et 84 (52%) privées (28 à vocation lucrative et 56 confessionnelles, communautaires ou philanthropiques);
- l'ensemble de ces établissements accueille 3.479.913 étudiants de "graduation" (licence en quatre ans, menant en principe à l'enseignement et "bacharelado" en cinq ans, défini par une aire professionnelle – ingénierie, médecine, droit etc.), dont 30% dans l'enseignement public et 70% dans le privé;
- sur ces 3.479.913 étudiants de graduation, 2.150.659 (62%) étudient dans des universités, les autres dans une myriade d'établissements plus petits;
- sur ces 2.150.659 qui étudient dans des universités, 915.902 (43%) fréquentent des universités publiques et 1.234.757 (57%) des universités privées (394.323 un établissement à but lucratif et 840.434 une institution confessionnelle, communautaire ou philanthropique).

⁶ Nous choisissons 2002 comme année de référence car c'est la dernière année du gouvernement libéral qui précède l'élection de Lula, Président de gauche, issu du Parti des Travailleurs.

Ces statistiques montrent que le modèle d'enseignement supérieur qui s'est esquissé dès les années 1930/1940 est toujours le même en 2002, c'est-à-dire à la veille de l'arrivée au pouvoir d'un président de gauche. Les établissements d'enseignement sont nombreux (1637), très divers, mais seulement 10% d'entre eux (162) sont des universités et, parmi ces universités, seulement 78 (5% de l'ensemble des établissements) sont des universités publiques. La comparaison entre les pourcentages des établissements et ceux des étudiants est également intéressante: alors que 10% seulement des établissements d'enseignement supérieur sont des universités, les universités brésiliennes accueillent 62% des étudiants. Autrement dit, en 2002, presque un tiers des étudiants fréquentent de petits établissements, privés, le plus souvent à but lucratif, qui ne sont évidemment liés en aucune façon à la recherche – et qui, d'ailleurs, souvent, utilisent des enseignants à temps partiel ayant une autre occupation et n'offrent que peu de cours, voire un seul. Mérite attention également le fait que 26% seulement (915.902) de l'ensemble des étudiants brésiliens (3.479.913), en 2002, étudient dans une université publique.

La grande diversité de cet enseignement supérieur permet de gérer les contradictions qui, de façon générale, caractérisent l'enseignement supérieur contemporain (Charlot et Silva 2013), contradictions qui furent particulièrement vives au Brésil à partir des années 50. Cet enseignement s'est développé dans un période qui, tout à la fois, connaît des moments de structuration e de décollage économique, deux dictatures, celle de Vargas (1930-1945) et celle des militaires (1964-1985) et, après la "redémocratisation", des politiques à orientation néolibérale (1985-2002).

Dès les années 50 du 20^{ème} siècle s'accélère le rythme d'industrialisation et de croissance économique du Brésil. Ce développement requiert des formes de modernisation économiques, sociales et culturelles, en particulier la modernisation des universités et

leur ouverture à un plus large public. En 1961, la création de l'Université de Brasilia (Unb) offre un exemple d'institution soucieuse du développement économique et social et de modernisation organisationnelle. Mais la question n'est pas purement économique. D'une part, la demande sociale d'enseignement supérieur croît elle aussi. D'autre part, le mouvement étudiant anime un débat social, intense dans les années 60, sur la démocratisation des universités. Exigences du développement, mouvement social, pressions des milieux scientifiques: tout appelle un développement et une modernisation de l'enseignement supérieur brésilien.

La pression, mais aussi les contradictions, s'intensifient dans les années 60 et 70, qui sont celles de la dictature militaire la plus rude (établie en 1964, elle sera moins rude après 1979 et devra rendre le pouvoir aux civils en 1985). La croissance économique est forte, au point d'atteindre un rythme de 7 à 10% par an dans les années 70, et le pouvoir militaire a besoin de ressources humaines nationales, en un moment où l'on pense l'éducation comme formation d'un "capital humain". L'opinion publique, notamment la classe moyenne qui accepte encore le régime militaire, réclame plus de places dans les universités. Le mouvement étudiant entretient des débats intenses, et souvent radicaux, dans les universités, en 1968, comme dans beaucoup d'autres pays du monde. Mais les classes au pouvoir, dans un pays marqué par une très forte inégalité, sont socialement et culturellement très conservatrices et disposent d'un pouvoir dictatorial. La modernisation culturelle et institutionnelle des universités semble inévitable, nécessaire, mais les universités sont considérées comme des foyers de subversion (Mendonça 2000; Favero 2006). Ainsi, la contradiction est forte entre la nécessité socio-économique et les conditions socio-politiques.

Le régime militaire commença par une période de répression brutale des étudiants, d'éloignement de professeurs d'université progressistes etc., mais il lui fallut affronter l'inévitable réforme de l'enseignement supérieur, par diverses mesures, y compris une loi générale, en 1968. Cette loi introduit des transformations institutionnelles importantes, comme la création des départements universitaires, qui se substituent aux chaires traditionnelles ou l'adoption du système nord-américain des "crédits" (qui, en France, prendront le nom d'"unités de valeur"). Le gouvernement donne également une impulsion décisive à la post-graduation, qui restait balbutiante depuis les premiers essais des années 30. Là encore, il imite l'organisation nord-américaine: un rapport de 1965 crée les cours de *mestrados* (masters) et de doctorats. La post-graduation permet à la fois de donner une base scientifique et technique au développement économique et de former des professeurs pour une université en expansion. Cette post-graduation, de bonne qualité, connaît un succès rapide et important: le nombre des cours de masters passe de 27 en 1965 à 429 en 1975 et 1506 en 2002; celui des doctorats, de 11 en 1965 à 149 en 1975 et 841 en 2002. En 2002, 61.383 étudiants sont inscrits en master et 34.801 en doctorat et sont délivrés 22.735 masters et 6.843 doctorats (Balbachevsky 2003).

Au-delà des mesures techniques est définie une politique pour faire face à l'expansion de la demande sociale d'enseignement supérieur: encourager et soutenir le développement de l'enseignement privé. Ainsi se multiplient des institutions isolées, privées, municipales, d'état, au niveau de la graduation, tandis que les grosses universités, le plus souvent publiques, parfois confessionnelles, prennent en charge la post-graduation. Les gouvernements libéraux, après 1985, libèrent la pensée, mais poursuivent la même politique de réponse à la demande sociale. Celui du président Ferdinand Henrique Cardoso (FHC), en particulier, de 1995 à 2002, confronté à une

forte demande liée au développement de l'enseignement moyen (de type lycée), encourage l'ouverture de centres, facultés, universités privés, tout en délaissant les universités fédérales, en concordance avec l'idée libérale d'état minimal. Comme, à la même époque, se développe l'enseignement privé au niveau fondamental et moyen, on aboutit à cette situation où le concours de recrutement à l'université (vestibular) ouvre les portes de l'université publique, gratuite, à des étudiants issus en grande majorité des écoles privées, tandis que les étudiants ayant été scolarisés dans des écoles publiques, peu soutenues, doivent, au mieux, financer leurs études dans des institutions d'enseignement supérieur privées.

En 2003, le président Lula et le Parti des Travailleurs accèdent au pouvoir: l'enseignement supérieur connaît une nouvelle expansion, en particulier l'enseignement universitaire public, grâce à une politique de démocratisation sociale et raciale. Nous allons le constater par les statistiques, puis présenter rapidement les principales mesures de démocratisation, qui seront approfondies dans d'autres articles de ce numéro.

Un enseignement supérieur très fragmenté: les principales données statistiques en 2015

L'administration classe et organise l'enseignement supérieur brésilien en deux grandes catégories, elles-mêmes sous-divisées: la *graduação* (graduation) et la *pós-graduação* (post-graduation).

La graduation mène à deux diplômes: *licenciatura* (licence) et *bacharelado* (nous garderons ce terme dans ce texte, car le mot français "baccalauréat" a un sens tout à fait différent). La licence se prépare en principe en quatre ans, elle forme de futurs enseignants de l'enseignement de base (infantile, fondamental I et II, moyen – c'est-à-

dire de 3 à 18 ans), qui seront recrutés par concours, public ou privé. Le bacharelado prépare en cinq ans des professionnels (ingénieurs, médecins, juristes....); des passerelles constituées par quelques enseignements supplémentaires, à orientation pédagogique et didactique, permettent de compléter un bacharelado par une licence dans le même domaine (par exemple en Biologie ou en Histoire). Les recensements statistiques concernant la graduation, réalisés chaque année par l'Institut National d'Études et de Recherches en Éducation (INEP) sont très fiables. Le dernier recensement disponible au moment où nous écrivons ce texte fut publié en 2016 et se réfère à l'année 2015. C'est lui que nous utilisons dans les statistiques qui suivent, ainsi que, pour comparaison, celui de 2003 présentant les données de 2002 (INEP 2016; INEP 2003).

En post-graduation, il faut distinguer *pós-graduação senso largo* et *senso estrito* (au sens large et au sens strict). La première est constituée de cours de spécialisation, généralement d'un an; très locale, elle échappe largement aux statistiques. La seconde regroupe les *mestrados* et *doutorados* (masters et doctorats). La décrire par des statistiques suppose un travail d'élaboration par les chercheurs car les données de base sont en fait les bourses attribuées, qui ne recouvrent pas tous les cas d'étudiants. Nous utilisons ici un article publié en 2015, à partir de données de 2013, par Cirani, Campanario et da Silva.

Pour comprendre l'enseignement supérieur brésilien, il faut avoir conscience de sa taille, qui excède de beaucoup ce que connaissent les pays européens. Actuellement, plus de 2300 institutions, publiques ou privées, accueillent plus de 8 millions d'étudiants (c'est-à-dire l'équivalent à quasi 80% de la population totale de la Grèce).

En 2015, il y a au Brésil 2364 institutions d'enseignement supérieur. Il y en avait 1637 en 2002. Première conclusion: il y a eu un accroissement sensible (plus 44%) de cet enseignement, accroissement que l'on peut expliquer par une demande sociale plus forte en période de progrès économique et social et à laquelle les présidences de gauche ont répondu. En revanche, la proportion d'institutions privées est la même qu'en 2002: 88% (2069), pour 12% de publiques (295). Seconde conclusion, donc: l'accroissement de l'enseignement supérieur ne s'est pas accompagné d'un rééquilibrage au profit de l'enseignement public. Dans un cadre quantitativement accru, la logique reste celle de la fragmentation de l'enseignement supérieur en une myriade d'établissements, en grande majorité privés.

Sur ces 2.364 institutions d'enseignement supérieur, 195 sont des universités. Il y avait 162 universités en 2002; ce qui veut dire que 33 nouvelles universités (publiques ou privées) ont été créées en 13 ans, soit presque trois par an. Ce n'est pas négligeable, mais l'augmentation du nombre d'institutions non universitaires a été encore plus rapide que celui des universités; en effet, celles-ci représentent en 2015 8% du total des institutions, contre 10% en 2002. Parmi les 195 universités de 2015, 107 sont publiques (55%) (63 fédérales, 38 d'état, 6 municipales) et 88 sont privées (45%)⁷. En 2002, les taux étaient de 48% de publiques et 52% de privées. Autrement dit: si le pourcentage général des universités n'a pas augmenté (il a même légèrement diminué, de 10% à 8%), celui des universités publiques a crû très sensiblement (de 48% à 55%) entre 2002 et 2015. Non seulement cet effort sur les universités a été le fait des autorités publiques, mais il a porté surtout sur les universités fédérales, qui dépendent directement du

⁷ Les statistiques générales de l'INEP de ces dernières années ne distinguent plus, malheureusement, institutions à buts lucratifs ou institutions confessionnelles, communautaires et philanthropiques.

gouvernement central. En effet, entre les 33 nouvelles universités, 29 sont publiques (88%) et 4 sont privées (12%) et, parmi ces 29 nouvelles universités publiques, 20 sont fédérales, 7 sont d'état fédéré et 2 sont municipales.

L'analyse de l'évolution du nombre d'institutions entre 2002 et 2015 permet donc trois conclusions. Il y a eu un développement de l'enseignement supérieur. Il ne s'est pas accompagné d'un rééquilibrage entre secteurs public et privé; ce qui a beaucoup augmenté, c'est avant tout le nombre de petits établissements privés. Le gouvernement de gauche a déployé un effort important de création d'universités fédérales. Cet effort s'est accompagné d'un autre effort: en 2015, le Brésil a 40 Centres d'enseignement technique supérieur fédéraux (contre 13 fédéraux en 2002).

Toutefois, les raisonnements doivent aussi prendre en compte le nombre d'étudiants qui fréquentent ces établissements. En 2015 ont été recensés 8.027.297 étudiants de niveau graduation; 69% préparent un bacharelado, 18% une licence et 13% un diplôme supérieur d'enseignement technologique. Si l'on compare ce nombre aux 3.479.913 étudiants de graduation de 2002, l'augmentation est impressionnante: 131%. Le développement de l'enseignement supérieur entre 2002 et 2015 apparaît donc encore plus impressionnant au niveau des inscrits qu'au niveau du nombre d'institutions. Il faut cependant introduire une nuance importante, car une proportion significative des étudiant de 2015 sont inscrits dans des dispositifs à distance (où le taux d'échec reste important): 1.393.752, soit 17% de l'ensemble des étudiants. Si l'on compare les étudiants de graduation en dispositif présentiel (6.633.545), l'accroissement entre 2002 et 2015 est de 91%; ce qui reste impressionnant, outre que la croissance rapide et forte du nombre d'étudiants à distance est également un fait important, à prendre en considération.

Parmi les 8.027.297 étudiants de graduation (quel que soit le dispositif, présentiel ou à distance), 76% se trouvent dans le secteur privé et 24% dans le secteur public. En 2002, l'enseignement public scolarisait 30% des étudiants. Ainsi se trouve confirmé le fait que l'accroissement de l'enseignement supérieur ne s'est pas accompagné d'un rééquilibrage entre secteurs privé et public, bien au contraire. Toutefois, il faut noter que 91% (1.265.359) des étudiants à distance sont inscrits dans l'enseignement privé; bien que l'enseignement à distance existe également dans l'enseignement public, son explosion quantitative est surtout le fait du privé. Si l'on raisonne en référence aux étudiants en dispositif présentiel, 73% sont dans le secteur privé – qui, en tout état de cause, s'est donc renforcé entre 2002 (70%) et 2015, bien que de façon moindre dans l'enseignement présentiel que dans l'enseignement à distance.

Parmi les 8.027.297 étudiants de graduation, 4.273.155 (53%) étudient à l'université, contre 62% en 2002. Par conséquent, contrairement à ce que pouvait laisser croire l'analyse du nombre d'établissements, il n'y a pas eu entre 2002 et 2015 de progrès dans l'universitarisation de l'enseignement supérieur brésilien. Il y a plus d'universités en 2015, mais le nombre d'étudiants a augmenté plus encore dans les établissements non universitaires que dans les universités.

Parmi les 4.273.155 étudiants universitaires de graduation, 39% (1.663.222) fréquentent des universités publiques et 61% des universités privées, alors que le taux du secteur public universitaire était de 43% en 2012. Apparemment, donc, le pourcentage du secteur public a diminué dans les universités (de 43% à 39%). Mais il est essentiel de distinguer sur ce point les enseignements présentiel et à distance. Si l'on considère uniquement les étudiants universitaires en dispositif présentiel, 47% fréquentent une université publique (au lieu de 43% en 2002). Inversement, 12% seulement des

étudiants universitaires à distance sont dans une université publique. D'où l'on conclut qu'un important effort a été fait au niveau de l'enseignement universitaire présentiel public, alors que l'enseignement universitaire privé investissait massivement l'enseignement à distance. Un effort tout particulier a été fait pour ouvrir les universités fédérales: alors qu'il y a 500.459 étudiants en universités fédérales en 2002, ils sont 996.043 en 2015: leur nombre a presque doublé. Ils représentaient 23% des étudiants d'universités en 2002, ils en représentent 30% en 2015. Il faut bien comprendre ce que représente un tel effort: le gouvernement fédéral, en 13 ans, a créé presque 500.000 places d'étudiants dans les universités qui dépendent directement de lui, il a presque doublé leur nombre. Toutefois, cet effort sur les universités publiques, très important en termes budgétaires, n'est qu'un élément d'une croissance beaucoup plus ample encore de l'ensemble de l'enseignement supérieur, universitaire ou non (de 3,5 millions à 8 millions d'étudiants de 2002 à 2015), qui a vu un important développement de l'enseignement supérieur privé, avec de nombreux petits établissements à buts lucratifs e de qualité variable. Nous verrons que ce développement du secteur privé a lui aussi été soutenu par le gouvernement fédéral de gauche.

Pour achever le portrait statistique de ces années d'enseignement supérieur, il reste à souligner qu'elles ont constitué aussi une période de développement important de la post-graduation *stricto sensu* (masters et doctorats), et donc de la recherche. Dans leur article de 2015, construit à partir de séries officielles publiées en 2013, Cirani, Campanario et da Silva présentent des données statistiques qui montrent l'important développement de la post-graduation entre 1999 et 2011.

- 1999: 1589 masters (*mestrados*) académiques (91,1% publics) et 800 doctorats (91,4 % publics), plus 28 masters professionnels (78,6% publics). Soit un total de 2417 (91,4% publics).

- 2011: 2725 masters académiques (83,1% publics) et 1606 doctorats (86,9 % publics), plus 329 masters professionnels (62,9% publics). Soit un total de 4660 (83% publics).
- 1999: 54.792 étudiants de masters académiques (85% publics) et 29.895 étudiants de doctorats (90,5% publics), plus 589 étudiants de masters professionnels.
- 2011: 104.178 étudiants de masters académiques (82,5% publics) et 71.387 étudiants de doctorats (89,8% publics), plus 12.195 étudiants de masters professionnels (60,1% publics).
- 1999: 14.938 titres de master académique décernés, 4.831 titres de doctorat, plus 41 titres de master professionnel.
- 2011: 39.220 titres de master académique décernés, 12.217 titres de doctorat, plus 3.610 titres de master professionnel.

Ces données statistiques mènent à trois conclusions. Premièrement, il y a eu une forte croissance de la post-graduation entre 1999 et 2011. Calculé sur la base du nombre de formations, le taux de croissance est de 71% pour les masters académiques et 100% pour les doctorats; sur la base du nombre d'étudiants, il est de 90% pour les masters académiques et 139% pour les doctorats; en outre, les masters professionnels, créés en 1995 et construits à partir de 1997, s'implantent vraiment dans l'enseignement supérieur brésilien. Deuxièmement, cette forte croissance est le fait de l'enseignement public, qui assure 80%-90% de la post-graduation; les données de détail montrent qu'il s'agit surtout des universités fédérales. C'est avant tout dans les universités fédérales que se fait la recherche et que se forme l'élite intellectuelle et professionnelle de niveau master et doctorat. Troisièmement, malgré tout, la part de l'enseignement privé dans la post-graduation augmente un peu entre 1999 et 2011, bien qu'elle reste très minoritaire; les universités privées commencent à investir un peu dans la post-graduation, qui peut être rentable; toutefois, elles s'intéressent surtout aux masters professionnels, qu'elles prennent en charge pour plus d'un tiers.

À partir de l'ensemble des données statistiques ici présentées, on peut affirmer que les politiques d'enseignement supérieur du gouvernement fédéral de gauche ont eu pour

effet un développement quantitatif important des universités fédérales, qui dépendent directement de lui, tant au niveau du nombre d'universités qu'à celui du nombre d'étudiants, et tant au niveau de la graduation qu'à celui de la post-graduation. Elles ont également développé un enseignement technologique fédéral. Toutefois, les statistiques montrent aussi que l'enseignement supérieur privé s'est développé davantage encore que le public; il s'agit avant tout d'établissements petits et moyens, centrés sur la production de diplômés et non sur la recherche. Le fait que l'enseignement privé se soit ainsi développé sous un gouvernement de gauche est a priori étonnant. Mais une analyse des mesures administratives et financières renforce encore le paradoxe apparent: le gouvernement fédéral, comme nous allons le voir, a aussi aidé la scolarisation des étudiants de familles modestes dans les établissements privés.

Développer l'enseignement public et aider l'enseignement privé: la gauche et la démocratisation de l'enseignement supérieur (2003-2016)

Les politiques d'enseignement supérieur des présidents de gauche (2003-2016) ont été diversifiées, multiples, parfois paradoxales – et efficaces si l'on en juge par le taux de croissance de 131% du nombre d'étudiants de graduation entre 2002 et 2015, 99% du nombre d'étudiants de graduation en universités fédérales, 90% du nombre d'étudiants en masters académiques et 139% du nombre d'étudiants en doctorats. Plusieurs articles de ce numéro approfondissent ces politiques. Notre ambition ici est seulement de présenter, sommairement, les principales politiques et mesures, afin d'évoquer ce qu'il y a derrière les statistiques que nous avons analysées – et d'introduire à la lecture des autres articles.

Un passage du Programme de Restructuration et d'Expansion des Universités Fédérales (REUNI) exprime bien ce qu'a été et voulu être la politique d'enseignement supérieur du Brésil entre 2003 et 2015:

"Bien que l'offre de places en graduation vienne aujourd'hui, dans sa majorité, du secteur privé, l'expansion de ce secteur présente des signes d'épuisement, à cause, en premier lieu, de la saturation du marché dans diverses professions et, également, de l'insolvabilité de segments sociaux incapables de supporter le coût élevé de l'enseignement supérieur. Aussi l'augmentation de places dans l'enseignement supérieur public est-elle devenue impérative pour répondre à la demande d'accès à l'enseignement supérieur" (REUNI 2007 :7)⁸.

Les lignes directrices sont claires. Premièrement, l'enseignement supérieur relève pour sa plus grande part du secteur privé et le gouvernement fédéral accepte ce fait comme normal. Deuxièmement, l'expansion du secteur privé rencontre des difficultés, en particulier parce que les enfants des classes moyennes aisées y sont déjà scolarisés et les familles de ceux qui sont maintenant susceptibles d'y entrer n'ont pas les moyens de payer. Première conclusion, explicite dans le texte: il faut développer et soutenir l'enseignement supérieur public – c'est-à-dire les universités fédérales et les instituts de formation technologique et, dans les états où la gauche et ses alliés de centre gauche sont également au pouvoir, les universités publiques d'état. Mais il y a une deuxième conclusion, non formulée ici et beaucoup plus délicate du point de vue d'un gouvernement de gauche: il faut aussi aider les institutions privées d'enseignement supérieur. Autrement dit, la politique du pouvoir va être double: soutenir et développer les universités publiques, qui ont été très délaissées par le gouvernement antérieur, d'orientation libérale, du président Cardoso; aider les établissements privés à recevoir des étudiants qui n'ont pas les ressources financières pour y accéder.

⁸ Traduit par nous-mêmes.

*** *Le Programme de Restructuration et d'Expansion des Universités Fédérales (REUNI)***

Le premier volet de cette politique est organisé, systématisé et institutionnalisé par le Programme de Restructuration et d'Expansion des Universités Fédérales (REUNI) de 2007. Ce programme vise à "doter les universités fédérales des conditions nécessaires à l'élargissement de l'accès à et du maintien dans l'enseignement supérieur" (REUNI, 2007 :4). Respectueux de l'autonomie universitaire, le programme ne propose pas un modèle unique: les universités fédérales sont invitées à élaborer elles-mêmes et à soumettre un plan de restructuration et d'expansion, avec évaluation des coûts. Ce plan doit concerner les infrastructures, les ressources humaines et l'organisation curriculaire et pédagogique, que le programme souhaite plus flexible et interdisciplinaire. Le REUNI vise plusieurs objectifs: multiplier par deux le nombre de places dans les universités fédérales, réduire les taux d'abandon, diversifier les itinéraires et modalités de formation. Cette politique est portée par une volonté forte et explicite d'inclusion sociale et de démocratisation, "de façon à promouvoir une réelle égalité des chances" (REUNI 2007 :6): aide aux étudiants, en particulier sous forme de bourses (monitorat, bourse d'initiation scientifique avec un horaire hebdomadaire de 20 heures de travail d'aide et recherche dans une équipe, etc.); augmentation de places dans les cours du soir (généralement de 19 heures à 23 heures), mesure nécessaire pour accueillir des étudiants qui travaillent dans la journée pour subvenir à leurs besoins; etc. Ainsi, conclut le texte présentant le REUNI, "l'université publique est, une fois encore, placée devant le défi de garantir l'accès et la qualité de l'enseignement à un nombre sans cesse plus grand de jeunes" (REUNI 2007 :12).

Les débats furent vifs à l'intérieur des universités et il y eut des résistances, mais toutes les universités fédérales entrèrent dans le processus du REUNI. Il y eut ensuite, et il y a encore, de nombreuses récriminations, en particulier parce que le rythme de croissance du nombre de places ouvertes dans les universités est souvent beaucoup plus rapide que celui des constructions de salles et du recrutement de personnel – de sorte que les conditions quotidiennes d'enseignement tendent à devenir plus difficiles, alors que le REUNI annonçait l'inverse. Il est indéniable, toutefois, que le nombre de places dans les universités fédérales a été globalement multiplié par deux et que le REUNI a été source de démocratisation et d'inclusion sociale.

Il convient de signaler également un aspect important de la politique de démocratisation et d'inclusion: outre la création de nouvelles universités fédérales et la restructuration des anciennes, cette politique procède à une "intérieurisation" universitaire: alors que, classiquement, les universités publiques sont créées dans les capitales d'état et dans les grandes agglomérations, l'intérieurisation consiste à multiplier les campi d'universités, anciennes ou nouvelles, à l'intérieur du territoire. C'est là une mesure très importante dans un pays aux dimensions continentales; ajoutée au développement de l'enseignement à distance, elle ouvre l'accès à l'enseignement supérieur à de nombreux jeunes qui n'auraient pas les conditions familiales ou financières d'aller s'installer dans la grande ville universitaire.

**** L'Examen National de l'Enseignement Moyen (ENEM) et le Système de Sélection Unifiée (SISU)***

Le Ministère de l'éducation intervient également, directement ou indirectement, sur les concours d'entrée dans l'enseignement supérieur. Depuis 1911, existe un examen

d'admission dans l'enseignement supérieur, dénommé "vestibular" à partir de 1915. À partir de 1925 le vestibular est devenu un concours: il ne s'agit plus seulement de vérifier le niveau des candidats, mais d'attribuer les places dans une situation où leur nombre est inférieur à celui des candidats. En 1996, la loi d'orientation (qui régit aujourd'hui encore l'enseignement brésilien) confie aux universités elles-mêmes, de façon autonome, le processus de sélection de leurs étudiants; chacune peut organiser son vestibular. En 1998, le Ministère de l'Éducation crée l'Examen National de l'Enseignement Moyen (ENEM), qui a une fonction d'évaluation des étudiants en fin de lycée; il s'agit seulement d'un instrument d'évaluation, sans délivrance de diplôme (au contraire du baccalauréat français, par exemple) ni interférence dans l'entrée dans l'enseignement supérieur. Existente donc une évaluation nationale, sans effets directs sur les élèves (l'ENEM) et des examens locaux d'entrée dans les universités (vestibulaires): deux types de processus qui ne sont pas du tout connectés. Sous la présidence Lula, le Ministère redéfinit peu à peu l'ENEM, qui tend maintenant à évaluer des compétences, des habiletés, la résolution de problèmes, alors que le vestibular des universités privilégiait souvent la mémorisation des connaissances. En outre, il commence à utiliser l'ENEM dans des programmes d'accès à des bourses d'enseignement supérieur et, en 2009, décide d'utiliser peu à peu l'ENEM comme processus de sélection à l'entrée à l'université. Les universités restent libres, mais elles adoptent de plus en plus les résultats à l'ENEM, seuls ou combinés avec un vestibular local, comme processus de sélection de leurs étudiants. Les universités d'état et les universités privées tendent également à utiliser le nombre de points obtenus à l'ENEM comme critère de sélection. Ce poids de l'ENEM est accru encore en 2010, quand le Ministère implante le Système de Sélection Unifiée (SISU), système informatisé et national d'inscription permettant

aux étudiants de tester, en temps réel, leur admissibilité à divers cours, dans plusieurs universités, en fonction du nombre de points obtenus à l'ENEM. ENEM et SISU confèrent au gouvernement fédéral un pouvoir d'orientation de l'enseignement moyen (qui tend à se réguler en fonction de ce qui sera évalué) et d'action sur l'entrée dans l'enseignement supérieur public et même, de plus en plus, privé.

L'ENEM et le SISU n'ont pas été l'objet de grands débats et ils sont bien acceptés. Le principal problème de l'ENEM est qu'il a dû affronter quelques cas de fraude (questions connues à l'avance), qui soulèvent encore plus d'indignation quand l'enjeu est l'entrée à l'université. Organiser un examen national, le même jour, dans un pays de dimension continentale, en respectant des normes strictes, est chaque fois un défi: en 2015, plus de 7.700.000 personnes se sont inscrites à l'ENEM; compte-tenu des absences, en 2016, plus de 5.800.000 personnes ont effectivement participé aux épreuves. Quant au SISU, ses effets sont assez ambigus: d'un côté, le dispositif informatique élargit considérablement le champ d'informations et de possibilités de tous les jeunes, y compris des plus isolés et moins informés; d'un autre côté, il permet à des jeunes en situations privilégiées (zone urbaine, classe moyenne aisée) de concourir en tous endroits pour les places les plus disputées (médecine, droit...), diminuant ainsi les chances des étudiants locaux.

*** *La politique de quotas sociaux et raciaux***

L'adoption de quotas sociaux et raciaux, inspirés des dispositifs d'"action affirmative" implantés aux États-Unis dans les années 1960, participe à la démocratisation de l'enseignement supérieur. Les quotas ont d'abord été définis et mis en œuvre localement, sous des formes variables mais proches, avant de faire l'objet d'une loi fédérale. En

2002, L'Université d'État de Rio de Janeiro (UERJ) réserve 40% des places de graduation aux étudiants noirs. Rapidement, d'autres universités d'état ou fédérales implantent des mesures d'action affirmative. Contestée par la droite, la validité constitutionnelle des quotas est affirmée à l'unanimité par le Suprême Tribunal Fédéral, en 2012. La même année est votée une loi fédérale sur les quotas, qui doivent être implantés progressivement en quatre ans dans les instituts et universités fédérales: 50% des places en graduation sont réservées à des étudiants ayant fait tout leur enseignement moyen dans des écoles publiques; la moitié de ces 50% doit aller à des étudiants dont les familles ont des ressources égales au maximum à un salaire et demi par tête (salaire minimum légal); sur ces quotas sociaux s'appliquent des quotas raciaux, prenant en compte le pourcentage local de noirs, métis (*pardos*, c'est-à-dire foncés, ni blancs ni noirs) et indigènes dans le dernier recensement de la population. Comment est décidée l'appartenance raciale? Par auto déclaration: est noir, métis ou indigène qui déclare l'être. C'est la seule solution possible dans un pays à fort métissage comme le Brésil, les tentatives de contrôle ayant échoué (comme ce cas, amplement diffusé par les médias, où deux jumelles ont été déclarées l'une noire par une commission et l'autre blanche par une autre commission). En 2016, il a été décidé d'appliquer également la politique de quotas aux personnes avec une déficience et le gouvernement de gauche, avant le coup parlementaire ayant écarté la présidente Dilma du pouvoir, avait annoncé son intention de l'étendre à la post-graduation. En principe, la loi de 2012 est valable pour dix ans et, donc, les résultats de la politique de quotas doivent être évalués en 2022.

Cette politique s'est rapidement généralisée, au niveau fédéral, au niveau local et parfois même dans des universités privées. Mais elle a été l'objet de discussions vives, qui ne sont pas encore complètement apaisées. D'un côté, les partisans des quotas invoquent la

nécessité d'une politique volontariste pour inclure dans l'université des populations qui y étaient peu, voire très peu, représentées et, également, pour compenser l'injustice historique qu'a été l'esclavage. En face, les opposants aux quotas se réclament de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, contre une forme de communautarisation de l'État, argumentent en termes de mérite, contre une nouvelle forme d'injustice, défendent l'idée qu'il faut améliorer l'enseignement de base pour rétablir une égalité des chances et non pas instaurer des quotas à l'entrée de l'université et annoncent que les quotas vont provoquer une baisse de niveau de l'enseignement supérieur. Mais toutes les recherches jusqu'ici conduites ont montré que les étudiants entrés par quotas n'ont pas des résultats universitaires inférieurs à ceux des autres; d'une part, ils sont eux aussi sélectionnés par concours, le nombre de places disponibles par quotas étant très inférieur au nombre de candidats; d'autre part, la politique de quotas vise l'accès mais aussi le maintien à l'université et les étudiants entrés par quotas bénéficient souvent d'aides spécifiques, financières et pédagogiques.

**** Le soutien à l'enseignement privé: le Financement Étudiant de l'Enseignement Supérieur (FIES) et le Programme Université pour Tous (PROUNI)***

Aux politiques de croissance et de démocratisation de l'enseignement supérieur public, s'ajoutent des mesures de soutien à l'entrée dans l'enseignement privé d'étudiants à faibles ressources.

Créé en 1999 par le gouvernement libéral du président Cardoso, le Financement Étudiant de l'Enseignement Supérieur (FIES) est un programme de prêt à faible coût finançant le paiement des cours de graduation dans les établissements privés. D'abord modeste, il prend de l'ampleur sous le gouvernement de gauche et est étendu en 2014 à

la post-graduation et aux cours techniques. Pendant sa formation, l'étudiant ne paye qu'une faible somme pour les intérêts; au terme de ses études, et après dix-huit mois de carence, il a un maximum de douze ans pour rembourser. Le programme est soumis à des conditions de ressources de la famille, l'étudiant doit obtenir un nombre de points minimum à l'ENEM et l'établissement privé doit être agréé par le Ministère. Les effectifs du FIES ont explosé ces dernières années, au point de poser des problèmes financiers à l'État fédéral: 558.000 nouveaux contrats en 2013.

En 2004, le gouvernement a complété le dispositif par le Programme Université pour Tous (PROUNI), qui offre des bourses d'études de 50% ou 100% dans des établissements privés, sur la base d'un renoncement fiscal de l'état vis-à-vis de ces établissements. Le PROUNI vise des étudiants de familles très modestes ayant fait tout leur enseignement moyen dans le secteur public, exige un nombre de points minimum à l'ENEM, fonctionne de façon sélective (plus de demandes que de bourses) et intègre, dans cette sélection, le principe des quotas; s'il s'agit d'une bourse de 50%, l'étudiant peut demander le financement par le FIES de la partie complémentaire.

Le PROUNI et le FIES ont permis à des centaines de milliers de jeunes de milieux modestes de faire des études supérieures. Cette politique peut invoquer l'argument du réalisme: l'État utilise pour sa politique de démocratisation des infrastructures déjà disponibles, qu'il n'a pas à financer. Mais ce soutien indirect de l'État à l'enseignement privé suscite évidemment des critiques parfois vives, considérant que l'argent public devrait être utilisé pour développer l'enseignement public et non pour soutenir des institutions privées, qui fonctionnent dans la logique du profit.

Un avenir incertain et menacé

En août 2016, à la suite de longues manœuvres politiques, le Sénat vote l'*impeachment* (la destitution) de la présidente Dilma Rousseff, pour un crime de responsabilité contre la loi de finances. Le moins que l'on puisse dire est que ce crime n'est pas du tout évident et beaucoup considèrent cette destitution comme un coup d'état parlementaire. Le vice-président Michel Temer, dont le parti politique a organisé la manœuvre parlementaire qui a conduit à la destitution, accède à la présidence et annonce une politique libérale et austéritaire. En décembre 2016, il fait voter une proposition constitutionnelle qui gèle pour vingt ans les dépenses publiques (qui ne pourront augmenter au-delà des taux d'inflation). Principales victimes potentielles de cette décision constitutionnelle: les budgets publics de l'éducation et de la santé. La phase de développement de l'enseignement supérieur public, ou avec soutien de l'argent public, semble close.

Références

Balbachevsky, Élisabeth. 2003. « Graduate Education in Brazil: emerging challenges to a successful policy ». *Oxford Studies in Comparative Education*. Oxford, GB. V. 13, n. 2 :208-228.

Cirani, Claudia Brito Silva; Campanario, Milton de Abreu; Silva, Heloisa Helena Marques da. 2015. « A evolução do ensino da pós-graduação senso estrito no Brasil: análise exploratória e proposições para pesquisa ». *Avaliação*. Março. Campinas-SP. V. 20, n. 1 :163-187. Consulté le 5 mai 2017 (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141440772015000100163&lng=en&nrm=iso).

Charlot, Bernard et Silva, Veleida Anahí da. 2010. « De Abelardo até a classificação de Xangai: as universidades e a formação dos docentes ». *Educar*. Curitiba, UFPR. 37 :39-58.

Durhan, Eunice Ribeiro. 2003. « Autonomia, controle e avaliação ». p. 275-300 in *Universidade em questão*, ed. Morhy, Lauro. Brasília, Ed. UnB.

Fávero, Maria de Lourdes de Albuquerque. 2006. « A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968 ». Educar. Curitiba, UFPR. 28 :17-36.

INEP. 2003. Sinopse estatística da educação superior – 2002. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

INEP. 2016. Sinopse estatística da educação superior – 2015. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Mendonça, Ana Waleska P. C. 2000. « A universidade no Brasil ». Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro. Maio/jun./jul./ago. V. 14, n. 14 :131-150.

REUNI. 2007. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Diretrizes Gerais. Brasília: Ministério da Educação, agosto. consulté le 9 mai 2017 (<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>).