

Brésil

Les politiques en matière de santé et d'accès à l'enseignement supérieur sous les présidences Lula et Dilma

*Rosa Maria MARQUES, Salomão Barros XIMENES et Camila Kimie UGINO **

Pour faire le point sur la politique sociale mise en œuvre par les gouvernements du Parti des travailleurs (PT) au cours des présidences de Luiz Inacio Lula da Silva et Dilma Rousseff, la santé est l'un des secteurs primordiaux à examiner, puisque l'accès aux soins est un droit garanti pour tous par l'État depuis l'adoption de la Constitution de 1988. Mais les financements publics étaient devenus insuffisants pour que le système de soins soit universel : le gouvernement Dilma a donc mis en œuvre un changement majeur dans la législation, pour permettre l'introduction de capitaux étrangers dans le système de soins.

À côté de la santé, la politique d'enseignement supérieur est également intéressante à examiner : l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur est considéré comme l'une des plus importantes politiques sociales de Lula et Dilma. Au cours de ces mandats, les responsables politiques sont allés à l'inverse

du chemin tracé par Fernando Henrique Cardoso : création de nouvelles universités publiques, hausse du salaire des enseignants, incitation à l'accès à l'enseignement supérieur public et privé grâce à un programme de bourses. Le nombre d'inscriptions a significativement augmenté, mais le principal bénéficiaire de ces politiques est resté le secteur privé.

Analyser ces politiques et leurs résultats est l'objectif de cet article. Il comporte deux parties : la première aborde le système de santé, notamment le Système unique de santé (SUS) ; la deuxième porte sur la politique d'accès à l'enseignement supérieur.

Un meilleur accès de tous au système de santé ?

On ne peut pas avancer qu'il y ait eu de réels progrès dans l'accès au système public de santé et dans la mise en œuvre du SUS sous les gouvernements PT, à

* Rosa Maria Marques est professeur titulaire du Département d'économie et du programme d'études de troisième cycle en économie politique à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo, et coordinatrice du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain » ; Salomão Barros Ximenes est professeur adjoint du Centre d'ingénierie, modélisation et sciences sociales appliquées et du Programme d'études de troisième cycle en politiques publiques à l'Université fédérale de l'ABC ; Camila Kimie Uginio est professeur du département d'économie à l'Université pontificale catholique (PUC) de São Paulo et membre du groupe de recherches « Politiques pour le développement humain ».

quelques exceptions près, dont le programme « Mais Médicos », mis en place le 8 juillet 2013. Celui-ci a permis l'implantation de médecins cubains dans les territoires les plus isolés du pays, et désertés – ou presque – par les médecins brésiliens. Ce dispositif a été vivement critiqué par la droite, qui s'est mobilisée dans les rues pour appeler à la destitution de Dilma Rousseff.

Des dépenses publiques de santé très faibles, un secteur privé fort

Mis à part ce dispositif, des régressions significatives ont eu lieu. Si les dépenses publiques de santé ont légèrement augmenté au cours des présidences Lula

et Dilma, pour passer de 3,2 % à 3,9 % du PIB entre 2002 et 2012 (encadré 1) puis stagner à ce niveau jusqu'en 2015, elles se situent à un niveau bien inférieur à la moyenne des pays dotés de systèmes publics de santé similaires (8 %) ¹ ; la dépense par tête est très faible. Dans ce contexte, la participation des municipalités et des États aux dépenses publiques de santé a augmenté, tandis que celle du gouvernement fédéral diminuait.

Il ne s'agit pas ici d'attribuer tous les problèmes structurels qui affectent le SUS aux gouvernements Lula et Dilma. Le Brésil n'a pas, à proprement parler, choisi de construire un véritable système public de santé comme dans

Encadré 1

L'amendement constitutionnel 29 et le financement du Système unique de santé

L'augmentation de la part des dépenses publiques de santé dans le PIB peut s'expliquer par les effets de l'amendement constitutionnel 29 (EC 29) adopté en août 2000. Cet amendement dispose que les États et les municipalités doivent allouer, la première année de mise en œuvre de l'EC 29, au moins 7 % de leurs recettes fiscales au Système unique de santé (SUS), y compris les transferts constitutionnels aux municipalités, et que ce pourcentage devra augmenter pour atteindre en 2004 au moins 12 % pour les États et 15 % pour les municipalités. Au niveau fédéral, l'amendement précise que, pour la première année, la dépense consacrée au SUS devra s'accroître d'au moins 5 % par rapport au budget de l'année précédente ; pour les années suivantes, la valeur déclarée l'année précédente devra être ajustée à l'évolution du PIB nominal. Les règles d'application de cet amendement ont cependant pris huit longues années à être définies : un vide juridique a donc été laissé dans la définition du montant des dépenses de santé du SUS, bien qu'un consensus sur la question eût été trouvé entre le ministère concerné, les opérateurs de santé et la Cour des comptes. Depuis la mise en œuvre de la loi n° 141 de 2012, qui a finalement précisé l'amendement EC 29, et a défini ce qui peut être considéré comme des dépenses publiques dans le cadre d'un système de santé universel, il n'est par exemple plus possible de considérer les retraites des fonctionnaires de la santé publique, ou les dépenses d'un hôpital qui n'accueille que des fonctionnaires, comme des dépenses du SUS.

1. Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni et Suède.

d'autres pays, et ce en dépit de la Constitution de 1988 qui l'a rendu universel (Marques *et al.*, 2016). Au contraire, c'est un processus opposé qui a été lancé, en favorisant le développement parallèle et simultané d'un important secteur privé. Le développement des régimes d'assurance et de santé privés ainsi que la fourniture de soins par le secteur privé ont été favorisés par des déductions fiscales de l'assiette à partir de laquelle est calculé l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises.

Le secteur privé de l'assurance maladie est de taille non négligeable : en mars 2016, il comptait 1 125 opérateurs, dont 806 unités de médecine hospitalière et 319 structures de soins dentaires, couvrant respectivement 25,2 et 11,2 % de la population brésilienne². Un autre segment du secteur privé, également significatif, est financé directement par ses utilisateurs au moment de la consommation des soins ; les dépenses de ses usagers peuvent être déduites de la base de l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu. Il est intéressant de noter que le taux de couverture des assurances maladie privées a augmenté sous les gouvernements PT : il est passé de 18,9 à 26 % entre décembre 2004 et 2014, avant de décliner les mois suivants, avec l'entrée de l'économie brésilienne en récession. Cette évolution s'explique probablement par la croissance du marché du travail formel sous les mandats de Lula et Dilma (du moins jusqu'en 2014), sachant que l'accès aux assurances santé fait partie des revendications des travailleurs des secteurs les plus organisés depuis la fin

des années 1970, une demande progressivement reprise par les autres salariés du marché du travail formel. L'impulsion donnée par les grands médias télévisuels et la presse écrite – toujours prêts à prétendre que le secteur privé est le mieux à même de fournir des soins de santé – n'a pas été négligeable.

L'entrée des capitaux étrangers dans le secteur de la santé, un changement majeur dans le financement des systèmes de soins

Les plus grandes surprises, cependant, ne sont arrivées qu'au début du second mandat de Dilma. Le 19 janvier 2015, la loi n° 13.097 a introduit de nouvelles et larges exceptions à l'interdiction constitutionnelle de participation directe ou indirecte des entreprises ou de capitaux étrangers dans le secteur de la santé. Jusque-là, la Constitution et la loi organique sur la santé (8080/90) précisaient que les capitaux étrangers ne pouvaient être investis dans le système de soins que dans des cas exceptionnels. Selon certaines institutions favorables à une réforme de la santé³, la mesure provisoire à l'origine de la loi n° 13.097 – adoptée par la Chambre des députés (MP 656/14) puis transmise au pouvoir exécutif en tant que projet de loi de conversion 18 – ne garantit aucune étanchéité entre secteur public et capitaux privés.

Selon l'ABrES, l'introduction de capitaux étrangers dans le système de soins sera possible dans les hôpitaux généraux ou spécialisés, y compris philanthropiques, dans les cliniques généralistes, spécialisées ou les polycliniques, dans les laboratoires de génétique humaine, dans

2. Agência nacional de saúde suplementar (ANS), Dados gerais, <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>.

3. « Por que somos contrários ao capital estrangeiro na atenção à saúde: Veta Presidenta Dilma! », Associação brasileira de economia da saúde (ABrES), 9 janeiro de 2015, <http://abresbrasil.org.br/por-que-somos-contrarios-ao-capital-estrangeiro-na-atencao-saude-veta-presidenta-dilma.html>.

la production et la fourniture de médicaments et produits de santé et les laboratoires d'analyses, et dans l'anatomie pathologique et l'imagerie diagnostique ; en d'autres termes, dans toutes les activités de santé. Pour l'ABrES, « la domination du capital étranger dans le secteur de la santé au Brésil rend impossible de concevoir un système national de santé et donc un droit à la santé, la santé devenant un bien commercialisable, auquel seuls ceux qui ont de l'argent ont accès. Avec la possibilité pour des entreprises ou des capitaux étrangers d'acquérir des hôpitaux et des cliniques – y compris philanthropiques, pouvant ainsi agir de manière complémentaire au SUS –, on aura une appropriation du fonds public brésilien, ce qui représente une autre étape vers la privatisation et le démantèlement du SUS ».

Pour avoir une idée de l'importance de cette réforme, au-delà de son impact sur la concentration accrue des activités dans le secteur de la santé (y compris du SUS), il faut rappeler que l'interdiction des capitaux étrangers dans ce secteur a été l'un des objectifs clés du mouvement sanitariste ⁴. Ce mouvement a nourri toutes les réformes ayant abouti à la création du système de santé public universel, dans la Constitution de 1988. Ainsi, le changement promu par Dilma à travers la loi n° 13.097 marque une rupture avec ce mouvement.

Peu de temps après la loi n° 13.097, le 17 mars 2016, une deuxième surprise est arrivée. L'amendement constitutionnel

86/2015, qui prévoit l'obligation d'exécuter les amendements proposés par le Parlement, a introduit une nouvelle règle d'évolution du budget fédéral en matière de santé (articles 2 et 3), en remplaçant la base de calcul existante (le montant enregistré l'année précédente ajusté à la croissance du PIB nominal) par un pourcentage, fonction des recettes courantes nettes (RCL). Mais, avec l'*impeachment* de Dilma, le gouvernement Temer a fait une proposition d'amendement constitutionnel visant à geler pendant 20 ans les dépenses primaires du gouvernement fédéral à partir de 2017 et à suspendre les garanties d'investissements minimaux en matière de santé et d'éducation. L'amendement constitutionnel 95 a été adopté le 13 décembre 2016.

**Politique d'accès
à l'enseignement supérieur :
une démocratisation en trompe-l'œil**

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les politiques de Lula et Dilma n'ont pas manqué d'ambiguïté non plus. S'il est vrai que l'accès à l'enseignement supérieur public a connu une amélioration sans précédent avec l'augmentation rapide du nombre de places gratuites pour les élèves des écoles publiques, à faible revenu, et/ou Noirs, Métis et Indiens auto-déclarés, jamais le secteur éducatif privé lucratif, réputé de mauvaise qualité ⁵, n'a été aussi florissant et influent sur les politiques publiques d'éducation.

4. Le mouvement sanitariste est né dans la lutte contre la dictature au début des années 1970. Il a été constitué par des médecins et autres professionnels concernés par la santé publique. Ils défendaient la santé comme un droit pour tous. Ses propositions ont été intégrées dans le texte de la Constitution fédérale de 1988, quand le système de santé unifié (SUS), public et universel, a été créé.

5. Au Brésil, il existe des institutions privées de qualité. Celles-ci, en général, sont réservées aux classes les plus aisées. Mais dans de nombreux autres établissements, le nombre d'étudiants par classe est très élevé et les enseignants sont très mal payés. Leur classement, qu'il soit établi par le « marché de travail » lui-même, par le ministère de l'Éducation et par les organismes étrangers, est très mauvais.

L'augmentation du nombre d'universités privées et de places qu'elles proposent a conduit les observateurs critiques de la privatisation à constater que, pour la plupart des étudiants ayant intégré l'enseignement supérieur ces dernières années, il n'y a pas eu de véritable démocratisation, mais plutôt « (...) une expansion de l'éducation supérieure pour une élite peu nombreuse et hautement qualifiée, parallèlement au développement d'un "système de masse" de mauvaise qualité pour le plus grand nombre » (Sguissardi, 2015:869). Dans cette partie, nous examinons l'héritage du PT dans la politique d'enseignement supérieur, en mettant l'accent sur les politiques publiques destinées à promouvoir son accès par les classes populaires.

Une forte augmentation des dépenses publiques d'éducation à partir de 2006...

Du point de vue du financement, l'État fédéral alloue une part relativement faible des dépenses publiques à l'enseignement supérieur. Cette part, qui représentait 0,9 % du PIB en 2003, comme sous le gouvernement FHC l'année précédente, est tombée à 0,8 % en 2004 et 2005 ; elle a ensuite commencé une trajectoire de croissance en 2006 pour atteindre 1,2 % du PIB en 2012. Cette même année, les États et les municipalités ont respectivement contribué au financement de l'éducation à hauteur de 2,4 % du PIB, ce qui a permis au total d'atteindre 6 % du PIB. Par conséquent, en dépit de l'augmentation des dépenses d'éducation du gouvernement fédéral au cours de cette période, l'écart s'est creusé entre ce dernier et les États et municipalités. En 2013, les dépenses totales s'élevaient à 6,1 % du PIB,

dont 5 % pour l'éducation primaire et secondaire et 1,1 % pour l'enseignement supérieur. En 2002, dernière année du gouvernement FHC, la dépense totale estimée dans l'éducation était de 4,8 % du PIB, dont 0,9 % pour l'enseignement supérieur (INEP, 2015a).

Bien que relativement limitées en pourcentage du PIB, les dépenses fédérales en matière d'éducation ont connu une expansion remarquable à partir de 2006, résultat d'un changement clair de direction dans la gestion du ministère de l'Éducation. Alors qu'il a stagné autour de 40 milliards de reais (soit environ 10,6 milliards d'euros) par an entre 2000 et 2006 (0,9 % du PIB, cette dernière année), le budget du ministère a par la suite progressivement augmenté jusqu'en 2014, pour atteindre 114 milliards de reais (30,4 milliards d'euros, soit 1,71 % du PIB). En 2015, dans un contexte de crise économique, il a été ramené à 112 milliards de reais, soit un peu moins de 30 milliards d'euros ⁶.

D'importants changements dans la structure de financement de l'éducation ont conduit au cours de cette période à la croissance des ressources dédiées. La création d'un Fonds pour la maintenance et le développement de l'éducation de base (FUNDEB), via l'amendement constitutionnel 53/2006, a contraint l'État fédéral à davantage participer au financement du système éducatif. Ainsi l'obligation d'investir au moins 18 % des recettes fiscales fédérales dans le domaine de l'éducation, dont l'application était suspendue depuis 1994, a été rétablie en 2011. Dans la pratique, entre 2011 et 2015, la moyenne fédérale d'engagement de recettes budgétaires dans l'éducation a été de 22,7 % d'après la Cour

6. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Ministério da Fazenda <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>.

des comptes (INEP, 2015b). En outre, la loi n° 12.858 de 2013 dispose que 75 % des *royalties* et des participations spéciales issues de l'exploitation pétrolière doivent être versées à l'éducation, et les 25 % restants à la santé. De même, 50 % des ressources que l'État fédéral reçoit de l'exploitation pétrolière devront être attribuées à ces deux secteurs. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les effets de cette loi, cette norme permettra sans nul doute d'allouer d'importantes ressources supplémentaires à l'éducation, pour favoriser le développement du système scolaire public.

... qui profite surtout au secteur privé

Les dépenses publiques indirectes dans l'éducation, à savoir le transfert de ressources publiques pour l'offre de places gratuites dans le secteur privé, ont également augmenté. Dans l'enseignement supérieur, ces dépenses indirectes sont principalement destinées au programme Université pour tous (ProUni) et au Fonds de financement des étudiants (FIES). Entre 2010 et 2014, les dépenses pour ces deux programmes sont passées de 578 millions à 1,125 milliard de reais (de 154 à 300 millions d'euros) pour ProUni, et de 1,6 à 12 milliards de reais (266,5 millions à 3,2 milliards d'euros) dans le cas du FIES (Rezende Pinto, 2016).

En raison de cette politique, le nombre d'inscriptions à l'université a considérablement augmenté, passant de 3,48 millions en 2002 à 7,84 millions en 2014. Mais cette augmentation a surtout bénéficié au secteur privé : ainsi, la part des inscriptions dans le réseau privé a progressé de 5 points de pourcentage (de 70 à 75 %

du total ⁷) entre 2002 et 2014 au détriment du réseau public (de 30 à 25 % du total). Et de fait, c'est l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur public fédéral qui peut être considéré comme le principal legs des gouvernements PT dans le domaine de l'éducation. En effet, le nombre d'inscriptions dans les universités publiques et les instituts fédéraux d'éducation technologique a plus que doublé. Mais cette croissance a été plus forte encore dans le secteur privé, avec une forte croissance de l'enseignement à distance et des institutions à but lucratif soutenues par l'État (INEP, 2005, 2015c).

Ont ainsi été créées 18 nouvelles universités fédérales, pour un total porté à 63 en 2014. Il faut également souligner l'importance du processus d'extension des universités existantes, grâce aux programmes de soutien aux plans de restructuration et d'extension (REUNI), dont l'objectif était d'optimiser l'offre des institutions et leurs espaces internes avec la création de nouveaux campus universitaires, dont le nombre a plus que doublé au cours de la période (331 campus au total en 2014) (INEP, 2015c).

Les politiques de quota : vers une réelle démocratisation de l'accès à l'enseignement ?

Cette croissance s'est accompagnée d'un renforcement de la politique des quotas, mis en œuvre à partir de 2006. Dans une première phase (2006-2011), des mesures de discrimination positive ont été mises en place, sur des critères ethniques (Noirs) et de revenus dans un certain nombre d'universités fédérales de manière décentralisée et à l'initiative des institutions elles-mêmes. En 2011,

7. En 2002, les inscriptions dans l'enseignement public se répartissaient comme suit : 532 000 au niveau fédéral, 416 000 au niveau des États et 104 000 au niveau municipal. En 2014, elles ont atteint 1,18 million dans le réseau fédéral, 616 000 dans les réseaux des États, et 165 000 dans les institutions municipales (INEP, 2005, 2015c).

les actions en justice qui avaient remis en cause ces quotas se sont conclues par une décision de la Cour suprême de les considérer comme conformes à la Constitution. Le procès ayant bénéficié d'une grande visibilité publique, son issue a conduit à la consolidation et l'institutionnalisation des quotas comme politique publique fédérale. L'adoption de la loi n° 12.711 de 2012 a établi un nouveau seuil de quotas (sur critères sociaux et ethnoraciaux) à 50 % du total des places vacantes dans les institutions fédérales d'enseignement supérieur devant être attribuées aux élèves des écoles publiques, dont 25 % pour les étudiants au revenu familial par tête inférieur à 1,5 fois le salaire minimum ; par ailleurs, au sein de chaque strate de revenu, des quotas spécifiques sont prévus pour les Noirs, les Métis et les Indiens, en proportion de leur présence dans l'État de l'établissement.

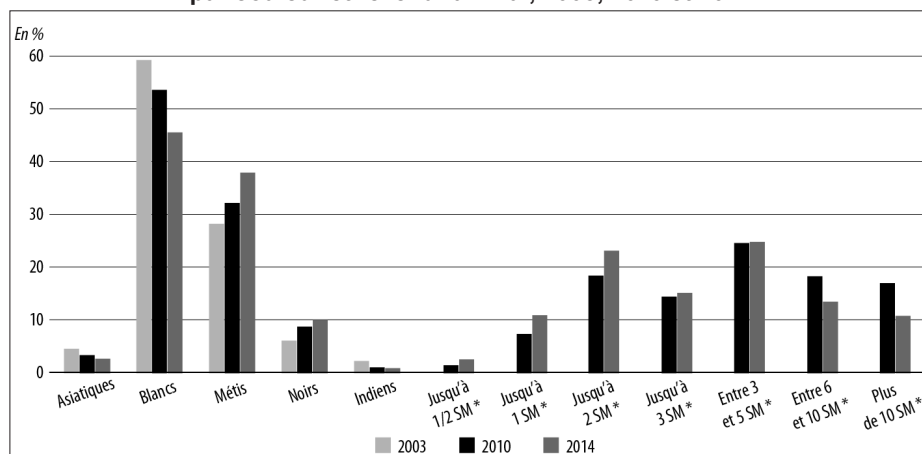
Aujourd'hui, tous les établissements fédéraux d'enseignement supérieur adoptent ces quotas dans leur mode de sélection des étudiants, *via* le système de sélection unifié. Mis en œuvre par le ministère de

l'Éducation en 2010, ce système constitue une importante mesure d'inclusion : en effet, il permet à tous les étudiants de candidater dans différents établissements en même temps, grâce aux notes obtenues lors de l'examen national de l'enseignement secondaire, examen gratuit pour les élèves des écoles publiques.

Bien qu'elles aient été mises en place récemment, ces mesures ont déjà permis d'augmenter la part des populations non blanches et à faible revenu dans les universités (graphique 1).

On voit ainsi aujourd'hui des universités publiques accueillir un nombre croissant d'étudiants non blancs et d'origine populaire, et, plus largement, offrir un plus grand nombre de places à l'ensemble de la population. De tous les changements mis en œuvre par le PT, cette politique est peut-être l'une des plus importantes par son caractère symbolique et redistributif. Les universités publiques étaient jusqu'à récemment l'expression flagrante de privilèges et exclusions qui ont commencé à être défaits au cours de la période étudiée.

Graphique 1. Répartition des diplômés de l'enseignement supérieur public, par couleur et revenu familial, 2003, 2010 et 2014



* Salaire minimum.
Source : Andifes (2016).

La concentration du marché de l'éducation, une dynamique compensée par les politiques publiques ?

Si la reprise des investissements dans les universités publiques différencie Lula et Dilma des précédents gouvernements, l'ouverture et l'incitation au développement du secteur privé sous les gouvernements PT sont bien plus qu'un héritage de la période précédente. Le secteur privé lucratif y a trouvé des conditions d'expansion et de rentabilité sans précédent, conduisant à la formation d'un oligopole dans le secteur. De par les investissements publics engagés et l'entrée de capitaux en bourse, le secteur éducatif a représenté le placement le plus rentable de la Bourse brésilienne (Bovespa). Entre août 2012 et août 2014, tandis que le principal indice boursier (Ibovespa) a connu une baisse de 3,7 %, les actions des grandes entreprises du secteur de l'éducation ont enregistré une progression inédite : 314 % dans le cas de Kroton Educacional et 241 % de Estacio (Sguissardi, 2015).

La capitalisation de ces groupes a permis une concentration sans précédent du marché, en raison à la fois des opérations de fusions/acquisitions entre groupes, et de l'élimination des établissements d'enseignement traditionnels. En 2013, les trois premiers groupes du secteur de l'éducation cotés en bourse (Kroton Educacional, Anhanguera et Estacio) concentraient rien moins que 23,4 % de l'offre du secteur privé (Maia, 2014). Avec l'acquisition récente d'Anhanguera par Kroton, ce dernier représente désormais plus d'un million d'inscrits, ce qui en fait le plus grand groupe d'enseignement au monde en valeur de marché⁸. La

dynamique du capitalisme financier s'est ainsi combinée à la pression croissante en faveur de l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur, une demande qui n'a pas pu être absorbée par le secteur public. Dans un pays aussi marqué par les inégalités que le Brésil, la formation d'un tel marché reste cependant dépendante de l'action de l'État, dont le rôle est matérialisé par le FIES et ProUni (encadré 2).

Alors que le gouvernement a vanté le caractère inclusif du programme ProUni, des voix à gauche ont critiqué cette alliance de l'État avec les entrepreneurs de l'éducation, ainsi que la décision de leur verser indirectement des ressources publiques qui pourraient être investies dans le secteur public de l'éducation (Corbucci, 2004). Selon Carvalho (2006), le programme aboutit de surcroît à une démocratisation de façade, dans la mesure où il donne accès à des établissements privés de qualité douteuse. Le fait est que, pour un coût relativement faible, ProUni offre un nombre croissant de bourses d'études, passé de 112 000 en 2005 à 307 000 en 2014, un tiers de ces dernières étant des bourses complètes. Le succès et la consolidation de ProUni au cours des mandats de Lula ont fait diminuer la résistance au programme, permettant ainsi de poser les bases d'un développement sans précédent du FIES au cours du premier mandat de Dilma.

Cette croissance rapide a été vivement critiquée, en particulier parce qu'elle a été un facteur de massification de l'enseignement supérieur à faible coût et de faible qualité. En outre, dès les premiers signes de la crise économique, il est apparu que le risque de défauts de paiement de la part des bénéficiaires était élevé, comme

8. « Educação torna-se negócio rentável para acionistas no Brasil », Forbes, 16 de fevereiro de 2015, <http://www.forbes.com.br/negocios/2015/02/educacao-torna-se-nogocio-rentavel-para-acionistas-no-brasil/>.

cela avait été le cas à l'époque du crédit éducatif (Costa, 2015). Afin de contenir ces risques, le ministère de l'Éducation a publié en décembre 2014 deux ordonnances durcissant les critères d'octroi de prêts aux étudiants. Les candidats doivent désormais avoir obtenu une note minimum à l'Enem, exigence qui a immédiatement exclu un tiers des bénéficiaires. L'autre conséquence a été que les actions des quatre sociétés cotées à la Bovespa ont perdu, entre janvier et avril 2015, 30

à 50 % de leur valeur (Sguissardi, 2015). Après près de dix ans d'un partenariat public-privé fructueux, qui a à la fois réduit la tension pour les places disponibles dans les établissements publics et garanti des taux de profit hors normes pour le secteur privé, ces ordonnances ont constitué la plus importante des réglementations de l'enseignement supérieur adoptées par les gouvernements PT, générant un fort mécontentement parmi les entrepreneurs de l'éducation⁹.

Encadré 2

Deux organismes d'État pour intervenir dans les politiques publiques d'éducation

Le FIES a été créé en 1999 par le gouvernement FHC, et est régi par la loi n° 10.260 de 2001. On trouve ses origines dès 1975 dans le Crédit pour l'éducation, son pré-décesseur direct. Celui-ci consistait en un prêt bonifié pour les étudiants à des taux inférieurs à ceux en vigueur sur le marché. Depuis 2010, le FIES s'est converti en instrument majeur de l'État pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur. Rendus attractifs par un taux d'intérêt négatif de 3,4 % par an, l'allongement des délais d'amortissement et de remboursement, et des réductions pour certaines formations, les contrats FIES ont plus que décuplé. En 2014, pas moins de 35 % des nouvelles inscriptions dans les réseaux privés ont été financés par ce programme (Rezende Pinto, 2016). Ainsi, le nombre de nouvelles bourses offertes est désormais légèrement supérieur au nombre total de nouveaux inscrits dans les universités publiques fédérales.

ProUni a été créé en 2004 et a été modifié par la loi n° 11.096 de 2005. Dans le cadre de ce programme, les établissements privés d'enseignement supérieur sont exonérés de l'impôt sur les sociétés et de cotisations sociales à condition qu'ils offrent des bourses complètes ou partielles aux élèves des écoles publiques dont le revenu mensuel de la famille ne dépasse pas 1,5 ou 3 fois le salaire minimum par tête. En adhérant au programme, ces institutions s'engagent à offrir au moins une bourse complète ProUni pour 10,7 élèves payants. Elles s'engagent en outre à intégrer les critères des quotas pour les handicapés et les étudiants noirs ou indiens auto-déclarés, dont le nombre de bénéficiaires reste inférieur à leur part dans la population de l'État. Comme il n'est pas rare d'avoir dans ces établissements privés des étudiants payants mais absents, adhérer à ProUni est, dans la pratique, un grand *business* pour ce secteur, dans la mesure où le programme concède d'importants avantages fiscaux, sans que les établissements aient à assumer de coûts équivalents.

9. P.M. Gomes, « O impacto das mudanças do Fies na educação superior brasileira », Hoper Consultoria, 12 de fevereiro de 2015, <http://www.hoper.com.br/single-post/2015/02/12/O-IMPACTO-DAS-MUDANÇAS-DO-FIES-NA-EDUCAÇÃO-SUPERIORBRASILEIRA>.

Conclusion

La politique d'accès à l'enseignement supérieur représente une exception dans l'histoire récente du pays, dans la mesure où les étudiants des classes populaires qui accèdent aujourd'hui à l'université grâce à la multiplication des places disponibles et l'augmentation des quotas peuvent interrompre leur trajectoire familiale marquée par leur faible intégration économique et culturelle. L'impact de cette politique n'est pas encore pleinement perceptible et documenté. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en analyser tous les effets, il est important de noter que l'accès à l'université reste très limité pour les plus pauvres. Ces derniers ne représentent en effet qu'une très faible proportion des places réservées dans les universités publiques et dans le programme ProUni : 93,9 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans issus du quartile le plus pauvre restent en dehors de l'université (IBGE, 2015).

Par ailleurs, dans le domaine des droits sociaux, les politiques de Lula et Dilma ont souvent accentué les incitations en faveur des alternatives du marché au secteur de la santé publique (assurances maladie et permanence du sous-financement du SUS). Dans la santé et dans l'éducation, ils ont autorisé voire encouragé l'entrée du capital privé (en particulier dans les soins de santé, avec la libération des capitaux étrangers, et dans l'éducation, avec le déblocage du crédit nécessaire au développement et à la financiarisation du secteur lucratif). De ce point de vue, les gouvernements PT ont joué un rôle déterminant dans la croissance du secteur privé. L'analyse des politiques d'accès à l'enseignement supérieur est exemplaire en ce sens, ayant abouti à l'extension de la place des universités publiques fédérales dans l'offre totale parallèlement à celle du

secteur privé comme cela a été documenté au long de l'article.

Sources :

ANDIFES (2016), *Relatório do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras – 2016*, <http://www.andifes.org.br/categoria/documentos/biblioteca/publicacoes-andifes/>.

Carvalho C.H.A. de (2006), « O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n° 96, especial, outubro, p. 979-1000, <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a16v2796.pdf>.

Corbucci P.R. (2004), « Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 25, n° 88, especial, outubro, p. 677-701, <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a03v2588.pdf>.

Da Costa F.N. (2015), « Crédito educativo: alto risco de inadimplência, aqui e nos EUA », 1 de Abril, <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/04/01/credito-educativo-alto-risco-de-inadimplencia-aqui-e-nos-eua/>.

IBGE (2015), *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*, Brasília, DF, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoe-rendimento/pnad2015/default.shtm>.

INEP (2005), *Censos da educação superior – Resumo técnico 2004*, Brasília, DF, Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_tecnico-Censo_2004.pdf.

INEP (2015a), *Investimentos públicos em educação*, Brasília, DF, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, setembro, <http://portal.inep.gov.br/investimentos-publicos-em-educacao>.

INEP (2015b), *Demonstrativo de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) Federal*.

INEP (2015c), *Censo da educação superior 2014 – Notas estatísticas*, Brasília, DF, Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf.

Maia S. (2014), « Mercado nota 10 – Com empurrão público, as faculdades privadas atraem investidores », *Carta Capital* Ano XX, n° 799, 14 de maio.

Marques R.M., Piola S.F., Ocké-Reis C.O. (2016), « Desafios e perspectivas futuras no financiamento do SUS », in Marques R.M., Piola S.F., Roa A.J. (eds.), *Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento*, Rio de Janeiro, ABrES/Ministério da Saúde, p. 247-258.

Rezende Pinto J.M. de 2016), « Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta

ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 37, n° 134, p. 133-152, <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00133.pdf>, mars.

Sguissardi V. (2015), « Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? », *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 36, n° 133, dezembro, p. 867-889, <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf>.