Histoire & mesure

XXVII-2 | 2012
Varia

Comment classer les États à partir des statistiques de l'éducation ?

Les Bulletins du Ministère de l'Éducation du Brésil et le travail de rationalisation de l'administration des écoles publiques

The Bulletins *of the Ministry of Education of Brazil and the school apparatus rationalization work (or About How to Place the States in a Hierarchy from Educational Indices)*

Natália Gil

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/histoiremesure/4545
DOI : 10.4000/histoiremesure.4545
ISSN : 1957-7745

Éditeur
Éditions de l'EHESS

Édition imprimée
Date de publication : 31 décembre 2012
Pagination : 79-106
ISBN : 978-2-7132-2347-1
ISSN : 0982-1783

Référence électronique
Natália Gil, « Comment classer les États à partir des statistiques de l'éducation ? », *Histoire & mesure* [En ligne], XXVII-2 | 2012, mis en ligne le 31 décembre 2015, consulté le 04 juin 2022. URL : http://journals.openedition.org/histoiremesure/4545 ; DOI : https://doi.org/10.4000/histoiremesure.4545

© Éditions de l'EHESS

Histoire & Mesure, 2012, XXVII-2, p. xx-xx

Natalía Gil*

Comment classer les États d'après les indicateurs de l'éducation ?

Les Bulletins du Ministère de l'Éducation du Brésil et le travail de rationalisation de l'administration des écoles publiques

Résumé. Cet article examine la présence des statistiques de l'éducation dans les bulletins publiés par le Ministère de l'Éducation au Brésil, dans les années 1940, sous la direction immédiate de Lourenço Filho, qui a signé les analyses présentées dans les différents volumes. On distingue, dans le discours mis en circulation dans cette publication, le rôle que les chiffres ont joué dans l'identification et la diffusion des situations éducatives qui servent de modèle. Leur rôle met en évidence les lacunes de l'administration des systèmes régionaux d'enseignement, et sert à justifier l'ingérence du pouvoir central.

Abstract. The Boletins of the Ministry of Education of Brazil and the school apparatus rationalization work (or about how to place the states in a hierarchy from educational indices)

This article studies the presence of educational statistics in the bulletins which were published by the Ministry of Education of Brazil, in the decade of 1940, under the direct orientation of Lourenço Filho, who was the person that signed the presentation of the volumes. It is highlighted, in the speech that was released in that publication, the role that the numbers played in the identification and diffusion of the standard educational situations, which should be followed by the other states, and of the failures in the state administration of the systems of education, taken as evidence of the necessity of the interference of the central government.

* Université Fédérale de Rio Grande do Sul, ADRESSE COMPLETE???. E-Mail : natalia.gil@uol.com.br

Au Brésil, le projet de scolarisation populaire est associé à l'entreprise de consolidation d'un pays indépendant, après le mouvement d'émancipation politique survenu en 1822[1]. Même si l'intérêt accordé aux affaires éducatives se manifeste surtout à partir des années 1820, la présence de l'État dans ce domaine reste faible tout au long du XIX^e^ siècle et les initiatives prises sont dispersées et limitées. Dans les discours qui ont circulé au cours du XIX^e^ siècle, mais également au début du XX^e^ siècle, l'école est progressivement présentée comme un élément politique et culturel fondamental à la construction de l'État national. Cette institution est perçue par d'importants segments de l'élite comme un outil de civilisation du peuple brésilien. Comme le note Faria Filho**,** la conception dominante est celle-ci :

> « L'instruction permettrait d'enrégimenter le peuple dans un projet de pays indépendant, permettant également de créer les conditions nécessaires à une participation contrôlée dans la définition de l'avenir du pays. En fait, on a essayé de créer, au Brésil, les conditions d'une gouvernabilité, à savoir, les conditions non seulement nécessaires à un État indépendant, mais aussi les conditions pour l'exercice du gouvernement ».[2]

Pour que l'école puisse inculquer à chacun des citoyens la conscience d'un rôle à jouer dans l'édification d'une société nouvelle, il était essentiel que toute la population puisse prendre place sur les bancs de l'école. Il est vrai que pour les classes dominantes de la société, qui ont souligné la nécessité de l'école pour tous avant que cela ne devienne une exigence populaire, cette institution ne devait pourtant pas remplir la même fonction éducative pour chacune des différentes classes sociales. Au contraire, une importante tâche de l'école serait d'instruire la masse populaire afin qu'elle apprenne à tenir son rôle subalterne dans une société conçue par l'élite. Selon Faria Filho, « de ce point de vue, l'instruction comme mécanisme de gouvernement permettrait non seulement d'indiquer les meilleures voies à emprunter par un peuple libre, mais elle permettrait aussi d'éviter que ce même peuple ne dévie du chemin tracé pour lui »[3]. Ainsi, l'école telle qu'elle est conçue par les élites de l'époque ne serait pas seulement un moyen de transmission de la connaissance accumulée par l'humanité (en particulier depuis l'Europe), mais elle serait fondamentalement une façon d'éduquer la volonté du peuple, pour que ce dernier adhère aux souhaits de l'élite.

Outre le dessein de fournir à la classe dominante des éléments qui permettraient de conduire la population dans des chemins pré-établis, un

1. L'année de l'indépendance du Brésil.
2. Faria Filho, L. 2000, p. 137.
3. Faria Filho, L. 2000, p. 137.

autre aspect**,** qui renforçait l'importance attribuée à l'école**,** était que les Lumières voyaient dans cette institution un indice de civilisation. Faria Filho affirme que :

> « Un élément central des idées des Lumières **est** la nécessité d'étendre au plus grand nombre la possibilité d'accéder aux institutions et pratiques civilisatrices. Le théâtre, le journal, le livre, l'école, tous les moyens doivent être utilisés pour instruire et éduquer les « classes plus défavorisées », tout en les rapprochant des élites instruites dirigeantes ».[4]

Par conséquent, l'école était vue au XIX^e^ et au début du XX^e^ siècle comme absolument nécessaire si le pays voulait se joindre (et c'est ce que l'élite voulait pour le Brésil) au groupe des pays les plus avancés selon des critères, largement diffusés, établis sur le paradigme de la Modernité. Depuis l'avènement de la République en 1889, Jorge Nagle souligne « la conviction que, par la multiplication des établissements scolaires, par la propagation de l'enseignement scolaire, il sera possible de rassembler de vastes strates de la population autour du progrès national, et de permettre au Brésil de suivre les traces des grandes nations du monde »[5]. Carlota Boto rappelle également l'importance attribuée à l'école dans la période de transition du XIX^e^ au XX^e^ siècle. Comme elle le dit, « les espoirs de transformation et de dépassement de l'archaïsme vers la modernité étrangère reposent alors, en grande partie, sur la possibilité d'instruction populaire. Une telle mesure pourrait, qui sait, élever le pays à la hauteur de l'univers civilisé »[6].

Bien que**,** sur le plan des discours, l'instruction populaire ait connu une importance croissante, principalement pendant la République, et que l'école ait été perçue comme signe du nouvel ordre politique et comme exigence pour le progrès de la nation, concrètement les actes n'ont pas suivi. Selon Marta Carvalho :

> « Le rythme et l'extension du processus de scolarisation ont été marqués par une conception limitée de la citoyenneté et par l'exigüité des ressources humaines et matérielles disponibles pour établir l'école selon les modèles jugés indispensables à la formation du citoyen républicain ».[7]

La République, instituée en 1889, avait entraîné une nouvelle organisation politique et, avec celle, des espoirs de croissance et de progrès. Cependant, dans les années 1920, les républicains eux-mêmes, mécontents du tour

4. Faria Filho, L. 2000, p. 140.
5. Nagle, J., 1976, p. 99.
6. Boto, C., 1990, p. 190.
7. Carvalho, M., 2003, p. 143.

que prend le nouveau régime politique, soulignent l'urgente nécessité de repenser l'organisation politique, sociale et économique du pays. Le courant nationaliste qui s'organise à cette époque, « à côté du combat contre l'influence culturelle étrangère au Brésil, cherche à éliminer l'analphabétisme et à diffuser l'école primaire, transformée en un des principaux problèmes nationaux »[8]. L'alerte est donnée à l'occasion d'un péril présumé qui menaçait le pays :

> « Le remède est, d'une part, le service militaire, pour faire face au danger externe, représenté par la cupidité internationale, et d'autre part, l'instruction, pour combattre le risque interne qui se manifeste par la rupture de l'unité, l'appauvrissement du caractère, les désintégrations du patriotisme ».[9]

Les attentes concernant l'expansion de l'instruction élémentaire étaient considérables. Le manque d'instruction de la population est alors vu comme la cause de toutes les crises et, par conséquent, comme le principal problème du pays, de sorte que, si l'école élémentaire était proposée au plus grand nombre, tous les autres problèmes seraient résolus. Cependant, la nécessité de redéfinir l'organisation scolaire créée au début de la République était fortement présente dans l'esprit de tous. Selon Marta Carvalho :

> « L'intention d'étendre l'école à tout le pays, en nationalisant les populations ouvrières rebelles à l'ordre républicain institué et en incorporant les populations jusqu'alors marginalisées, souligne les limites et les inadéquations du modèle de l'école républicaine. À sa place, une nouvelle hiérarchie des priorités se manifeste dans le langage des chiffres et dans l'urgence des objectifs de généralisation de l'école ».[10]

Ainsi, après 1930, nous constatons un changement de direction de la scolarisation populaire dans le pays. Selon Beisiegel :

> « L'extension progressive des chances d'accéder à l'école, à tous les niveaux de l'enseignement, pour des secteurs de plus en plus vastes de la collectivité (ou, en d'autres termes, le soi-disant *processus de démocratisation de l'éducation*) sans aucun doute apparaît comme l'élément central dans les modifications alors observées ».[11]

Dans le cas du discours pédagogique, il existe alors une entente autour du projet de « faire de l'école un instrument efficace d'organisation natio-

---

8. Nagle, J., 1977, tome III, vol. 2, p. 262.
9. Nagle, J., 1977, tome III, vol. 2, p. 262.
10. Carvalho, M., 2003, p. 146.
11. Beisiegel, C., 1984, tome III, vol. 4, p. 183, italique dans le texte.

nale à travers l'organisation de la culture »[12], bien que des désaccords persistent quant à la façon dont il faudrait organiser l'école brésilienne. Une fois de plus, l'école joue le rôle de consolidation de la nation.

1. La réorganisation politique et administrative après 1930

Les promesses formulées au début du régime républicain ne s'étaient pas concrétisées et, au cours des premières décennies du XX^e^ siècle, la situation économique et sociale du pays s'était aggravée. La décentralisation promue par la Constitution de 1891 avait fragmenté le pouvoir central et assuré une large autonomie aux États de la Fédération. Cette situation avait favorisé le développement économique de certaines régions, comme les États de Saõ Paulo et de Minas Gerais. À l'inverse, les États les plus pauvres, incapables de promouvoir de façon autonome leur propre développement économique, avaient assisté à l'aggravation de leurs problèmes. Ainsi, dans les années 1920, les écarts économiques et sociaux entre les différentes régions du pays s'étaient considérablement intensifiés, ce qui avait accru les préoccupations, en particulier des officiers de l'armée, qui craignaient que le Brésil ne finisse morcelé. En outre, les fraudes électorales, au niveau des élections fédérales et régionales, avaient atteint des proportions exorbitantes et elles étaient de moins en moins tolérées par les élites nationales. Les élections avaient perdu leur légitimité en tant que moyen de partager les pouvoirs politiques. À son tour, l'économie s'accroissait plus lentement que ce qui était souhaité et il devenait beaucoup plus difficile pour le Brésil de s'affirmer en tant que force économique sur la scène internationale. Cet échec avait été attribué à la politique adoptée par les oligarchies des États les plus forts, en particulier en ce qui concerne la valorisation de l'économie du café. La question sociale avait été également présentée de façon plutôt complexe, mettant en évidence d'énormes lacunes, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation, dénoncées, pour ce dernier, par des taux élevés d'analphabétisme.

Face à une telle situation, de nombreuses critiques de l'élite intellectuelle du pays se faisaient entendre, au cours des années 1920. Cette élite voyait dans la structure politique en vigueur la source des problèmes et réclamait des solutions nationales aux problèmes nationaux, et de ce fait elle écartait toute recherche de modèles étrangers pour résoudre les problèmes brésiliens. La structure politique montrait des signes d'affaiblissement. Au cours des élections présidentielles, les critiques de l'opposition s'étaient intensifiées en ce qui concerne les défaillances du système politique. En

12. Carvalho, M., 2003, p. 94.

parallèle, les manœuvres des élites politiques, menées dans le but d'accéder à la présidence, ont fini par diviser les oligarchies des grands États, ce qui a modifié la composition des forces en jeu. En octobre 1930**,** le président Washington Luis est destitué. À sa place, Getúlio Vargas assume le commandement de la République, et il promeut immédiatement la centralisation, dans le pouvoir fédéral, des décisions politiques et économiques, ce qui retire aux États une grande partie de leur force.

Le nouveau gouvernement instauré, plusieurs modifications sont apportées à la structure administrative. Parmi celles-ci, il faut compter la création du Ministère de l'Éducation et de la Santé Publique, en novembre 1930, qui s'accompagne de la structuration d'un service spécifiquement conçu pour la production de statistiques nationales sur l'éducation. Pour ses concepteurs, le nouveau ministère ne pouvait en effet mener à bien les objectifs pour lesquels il avait été créé que s'il obtenait des données qui lui permettraient de connaître la situation de l'éducation. Dans un message aux chefs des gouvernements régionaux en novembre 1932, le président Getúlio Vargas fait remarquer que :

> « La fondation d'un plan organique et suffisamment large de mesures gouvernementales dans le cadre desquelles trois lignes de force de notre structure politique coopèrent étroitement, ne sera pas possible tant que le pays ne connaîtra exactement, c'est-à-dire, avec actualité, minutie et vérité, la portée du travail éducatif déjà en cours, ses échecs, ses possibilités et toute l'extension de l'effort qui doit encore être employé compte tenu de nos profondes différences géographiques et sociales ».[13]

Le président rappelait encore que cette connaissance ne pourrait « être obtenue qu'au travers de statistiques rigoureuses et suffisamment complètes, que jusqu'à présent nous n'avions pas encore pu organiser, principalement en raison du manque de coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux »[14].

Dans l'année qui suivit la création du nouveau ministère est ainsi créé un organe responsable de la statistique de l'enseignement et de la santé, la *Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação* (Direction général d'informations, de statistiques et de diffusion). Sous sa responsabilité, se trouvaient, entre autres, la coordination des publications du Ministère, ainsi que l'organisation de la bibliothèque de ce département d'État. La propagation du cinéma, de la radio et la promotion des musées et autres institutions culturelles étaient également de son ressort.

---

13. Jardim, G., 1941, p. 141.
14. Jardim, G., 1941, p. 141.

À compter de 1937, la Direction général d'informations, de statistiques et de diffusion s'occupe exclusivement des enquêtes statistiques. En 1937, sont créés le *Serviço de Publicidade* (Bureau de publicité), qui assume une bonne partie des fonctions auparavant prises en charge par la Direction en matière de diffusion des réalisations officielles sur l'éducation et la santé, ainsi que l'Institut national de pédagogie, devenu, en 1938, l'*Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos* (Institut national d'études pédagogiques), l'INEP.

Dans l'exposé des motifs de la création de l'INEP, Gustavo Capanema, alors ministre de l'éducation, souligne combien il est important pour le pays d'avoir un « appareil central consacré aux enquêtes, aux études, à la recherche et aux analyses, propres à l'enseignement, dans leurs différents aspects »[15]. Le ministre ajoute qu'il était indispensable de créer :

> « un tel organe, conçu pour effectuer des travaux originaux dans divers secteurs du problème de l'éducation et, dans le même temps, pour recueillir, systématiser et diffuser les travaux menés par les établissements pédagogiques, publics et privés ».[16]

Le besoin urgent d'une institution, qui mènerait des recherches selon des procédures scientifiques, s'imposait dans la mesure où elle pourrait offrir ce qui était considéré comme les fondements solides et objectifs nécessaires à la formulation des politiques éducatives.

Parmi les tâches de ce nouveau centre d'études figurait l'organisation de la documentation sur l'histoire des idées pédagogiques, l'échange de matériels entre institutions dans le pays et à l'étranger, la promotion d'enquêtes, la conduite de recherches en psychologie appliquée à l'éducation, la prestation d'une assistance technique aux États fédérés, aux municipalités et au secteur privé et la coordination des questions concernant le travail de sélection professionnelle. Sa direction en fut confiée à Lourenço Filho, qui le considérait comme « un organe éminemment technique, dont le principe d'organisation était basé sur la réalisation d'études et de recherches qui pourraient servir objectivement à l'administration fédérale des services d'éducation »[17]. Selon Silvia Maria Galliac Saavedra :

> « Au cours des premières années, l'INEP a certainement réuni tous les éléments nécessaires à l'action du Ministère et s'est consolidé lui-même en tant qu'organe d'expertise pour la prise de décisions et l'élaboration des politiques dans ce do-

15. Lourenço Filho, M., 1964, vol. xlii, n. 95, p. 11.

16. Lourenço Filho, M., 1964, vol. xlii, n. 95, p. 11.

17. Dantas, A., 2001, p. 32.

maine, mais il a aussi fourni aux éducateurs des éléments pour leur réflexion et leur pratique ».[18]

Jouissant d'une image de neutralité et d'objectivité, en accord avec la rationalisation des procédures techniques qu'il utilisait, l'INEP avait la fonction de produire un savoir considéré comme impartial, qui servirait sans aucun doute à diriger de façon sûre les actions du pouvoir central. En outre, il devait aider les États dans la mise en oeuvre et le développement de leurs propres politiques éducatives.

2. La série des Bulletins publiée par l'INEP

Dès le début de ses activités, l'INEP a amorcé une vaste stratégie de diffusion des informations, dans laquelle le matériel imprimé avait un rôle prééminent. L'INEP a alors élaboré une politique éditoriale qui proposait « d'utiliser l'information comme un instrument important pour la construction d'une manière de penser et de conduire l'action éducative dans son aspect administratif et pédagogique »[19]. Dans ce sens, les publications imprimées faisaient partie « d'un processus dans lequel l'information prenait de l'importance et de plus en plus la technique était utilisée comme élément de persuasion, d'un discours autorisé sur ce qui pourrait et devrait être appliqué par les enseignants et les administrateurs de l'enseignement »[20].

Parmi ces publications figurait une série de bulletins publiés depuis 1939 et dont la diffusion s'est prolongée jusqu'en 1952. La plupart de ces bulletins se consacraient à la diffusion de données sur l'enseignement primaire dans les États, en proposant des informations sur leur législation, sur la structure de leur administration et sur leur performance quantitative. Certains volumes avaient pour titre *Subventions pour l'histoire de l'éducation au Brésil* et apportaient des informations sur « les occurrences importantes de la vie éducative du pays de 1940 à 1950 »[21]. Selon la synthèse concernant les *Subventions*, « chaque volume contient, dans des sections séparées, un résumé des actes gouvernementaux et, au sein de chaque section, des informations réparties par sujet et provenance. Les *Subventions* se présentaient comme un guide pratique de toute la législation et des décisions gouvernementales les plus importantes dans chaque secteur de l'éducation »[22]. On

18. Saavedra, S., 1988, p. 39.
19. Dantas, A., 2001, p. 89.
20. Dantas, A., 2001, p. 99.
21. *Instittuto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais*, 2004 (tract)
22. *Instittuto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais*, 2004 (tract)

y trouve également la présentation d'études sur le langage en âge pré-scolaire, l'éducation physique et les mathématiques à l'école primaire, le chant orphéonique, l'action supplétive du Ministère de l'éducation, l'éducation en milieu rural, la formation des enseignants, entre autres. L'analyse qui suit se restreint**,** pourtant, aux bulletins qui ont diffusé des statistiques de l'éducation, et dont le titre était le suivant : *Organisation de l'enseignement primaire et normal*[23].

Entre 1939 et 1942, vingt-deux de ces études sont publiées. Elles présentaient des systématisations sur la législation et l'organisation administrative de l'éducation dans plusieurs États brésiliens, ainsi que des statistiques sur l'enseignement primaire et normal. La présentation de chaque volume est signée par Lourenço Filho[24]. Un à un, les États y sont décrits et analysés en rapport à l'organisation de leur réseau scolaire et leur performance quantitative (et, dans une certaine mesure, qualitative) dans ce secteur. Outre ces volumes consacrés à la situation de chaque État pris séparément, trois autres numéros de la série font partie du corpus ici examinés. Ces derniers analysent les données de l'ensemble du pays : *L'enseignement au Brésil dans la période 1932-1936*[25], *Situation générale de l'enseignement primaire*[26] et *L'éducation au Brésil dans la période 1936-1940*[27].

3. Informations sur les objectifs des bulletins

Dans la présentation du Bulletin n° 1, la « Révolution de 1930 »[28] est mentionnée comme l'instigatrice de l'éveil d'une conscience publique sur les problèmes vitaux de la nation. Sans aucun doute, le problème principal, parmi tant d'autres, est l'éducation. Mais, dans ce discours, la statistique est également mise en évidence. Celle-ci est présentée comme un instrument primordial pour une évaluation correcte de la réalité du pays et, dans le cas des statistiques de l'éducation, en tant que ressource dont l'absence expliquait plus d'un siècle d'orientation politique inappropriée. Lourenço Filho

23. L'enseignement normal est celui qui conduit à la formation d'instituteurs.

24. En 1945, lorsque Murilo Braga était chargé de l'administration de l'INEP, il y a eu une tentative de reprendre la publication, mais cette initiative n'a pas eu de continuité, restant limitée à six numéros (un en 1945 et les autres en 1950).

25. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939a (Bulletin n. 1).

26. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941b (Bulletin n. 13).

27. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942c (Bulletin n. 25).

28. Ceci se réfère au mouvement politique, mené par une partie de l'élite militaire et intellectuelle, qui a destitué le président Washington Luis et a passé le commandement de la République à Getúlio Vargas.

mentionnait que « l'aspect fragmentaire, sinon même l'absence complète de données numériques, sur l'enseignement dans le pays, sur de longues périodes, reflétait une orientation politique inappropriée, bien plus que de l'indifférence à la technique ou à la rationalisation de l'administration »[29]. Puis**,** il critiquait la décentralisation de l'éducation qui, depuis l'Acte Additionnel de 1834[30], était, à son avis, responsable de la persistance de la précarité de l'éducation dans le pays. Il ressort de l'analyse de ces bulletins que l'absence de statistiques sur l'éducation et la critique de la décentralisation éducative sont des thèmes constamment associés. Au fur et à mesure que les réalités de l'enseignement dans les États sont dévoilées sous la forme de données « objectives » (les statistiques), ce qui apparaît comme « évident » c'est l'inadéquation d'une politique qui a laissé la conduite de l'éducation nationale entre les mains des gouvernements régionaux. L'unité de la nation souffre de l'absence d'une unité correspondante en ce qui concerne la situation de l'éducation dans les diverses parties du pays. Ainsi, il est insinué que, au moins en partie, le manque d'un moyen approprié pour évaluer les résultats de la politique de décentralisation administrative de l'éducation aurait empêché d'apercevoir auparavant les insuffisances de cette politique. Par conséquent, il n'y aurait rien de plus important que l'amélioration de ces instruments pour réorganiser la situation éducative du pays.

Lors de la période pendant laquelle Lourenço Filho est à la direction de l'INEP, les objectifs de la publication ont principalement consisté à surmonter les difficultés de communication entre les États, à se présenter comme un élément d'évaluation de l'éducation dans les différentes régions du pays ou encore comme une ressource pour la rationalisation de l'administration de l'éducation. Il faut tout particulièrement souligner l'intention de dépasser les difficultés de communication dans un pays vaste comme le Brésil et où la population était dispersée. C'est pourquoi Lourenço Filho indique que les bulletins « auront encore la fonction d'apporter aux éducateurs des quatre coins du territoire national, l'encouragement résultant de la conviction que leur travail silencieux mais fructueux est aujourd'hui justement apprécié, dans un effort pour renforcer et élever la Nation »[31]. C'est ainsi qu'est mis en œuvre un moyen « d'arriver » aux États, en apportant des directives « techniques » en accord avec les politiques élaborées au niveau central. Dans les mots employés par Lourenço Filho, cette série avait :

---

29. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939a, p. 7.

30. Cette loi modifiait la Constitution de 1824 (la première du Brésil) à plusieurs égards. En ce qui concerne l'instruction publique, la loi cédait la responsabilité de la création et de l'entretien des écoles primaires, secondaires et de la formation des enseignants aux gouvernements régionaux.

31. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939b, p. 9.

> « pour finalité principale la tâche de documenter la situation de ces branches de l'éducation populaire [le primaire et le normal], dans les différentes unités administratives (les États, le District Fédéral et le territoire de l'Acre) à un moment où l'Union[32] s'efforce de définir les lignes directrices de l'éducation nationale ».[33]

Avec Murilo Braga à la direction de l'INEP, les objectifs de la publication intègrent d'autres aspects. Il est dit, alors, que :

> « la publication de la présente monographie a un double objectif : d'une part, il faut documenter la situation générale de l'enseignement primaire et normal, [dans chaque] état et, par conséquent, offrir les éléments nécessaires à l'analyse objective et à *l'acheminement des solutions* ; d'autre part, il faut présenter aux autres États, les *exemples* et les résultats des expériences administratives de chaque unité ».[34]

La description de l'éducation des États avait, parmi ses fonctions, celle d'identifier des cas exemplaires qui devraient être suivis par d'autres unités fédérées. Si personne n'a initialement souligné cet aspect, l'analyse de la publication montre, toutefois, que cela a été, dès le début, l'une de ses motivations, même si elle n'a pas été explicitement mentionnée par Lourenço Filho, comme cela a été fait plus tard par Murilo Braga.

L'impératif de rationalité est également très présent dans le discours développé par les bulletins. Selon Lourenço Filho, la série est une partie de « l'effort que cet Institut est en train de développer, avec l'objectif de coopérer dans ce travail de rationalisation de l'appareil scolaire dans l'ensemble du pays »[35]. Ce qui compte, c'est d'observer avant tout des aspects formels, des éléments dénombrables, des définitions stables. Plus que les conditions d'installation des écoles, on dénombre ainsi le nombre d'écoles ou la durée officielle de l'enseignement primaire plus que la nature du travail scolaire. De la même façon, si les savoirs acquis par les élèves ne sont pas connus, les bulletins publient des données concernant ceux qui ont terminé l'enseignement primaire. Cela ne signifie pas que l'effort de synthèse présenté par la publication soit guidé par la méconnaissance de la complexité des activités éducatives, ni que ses auteurs estiment que ce qui figure dans la loi correspond à la réalité des écoles, ni même qu'il n'y a pas une prise de conscience des insuffisances inhérentes aux informations de type statistique. À plusieurs moments**,** il est évident que ces questions ne sont pas passées inaperçues (au moins pour Lourenço Filho). Toutefois, ces limites n'annihilaient pas l'intérêt de telles études, fondées sur l'établissement de

32. Il s'agit du pouvoir central.

33. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940a, p. 7.

34. *Ministério da Educação e Saúde*, 1950, p. 12, italiques rajoutées.

35. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940a, p. 9.

certains éléments (tels que la législation et les statistiques) qui, après avoir été choisis pour « décrire » l'éducation dans les États, indiquaient ce qui, selon toute probabilité, devait prévaloir parmi les préoccupations et les procédures d'administration de l'enseignement. De cette façon, ces discours, qui se veulent descriptifs, finissent par modifier ce qu'ils décrivent, en revêtant le caractère de discours *performatifs*[36].

4. La compétition entre les États

Les bulletins présentaient les informations statistiques des États classés selon des catégories qui rendaient la comparaison plus aisée. En comparant ces données de différentes façons, on finit par mettre en évidence des *rankings* dans lesquels les positions des États sont définies à partir des valeurs qui leur sont associées dans chaque catégorie. Les comparaisons sont principalement effectuées entre les données provenant de différents États (plus que parmi les données provenant d'un seul État à des dates différentes). L'accent est également mis sur la concurrence dans les commentaires faits sur les données statistiques de l'éducation. Pour chacune des catégories considérées comme les plus pertinentes, les positions relatives des unités fédérées sont, à un moment ou à un autre, indiquées, quoique ces *rankings* ne soient pas organisés en listes ou en tableaux[37]. L'allusion aux positions est faite en milieu de paragraphe et se limite à ce que l'auteur estime pertinent de relever. À diverses reprises, seule l'indication de la position de l'État concerné est spécifiée, en particulier lorsqu'il s'agit du premier ou du dernier de l'échelle, comme nous pouvons le voir dans l'exemple suivant : « l'État de Santa Catarina conserve, depuis quelque temps, la première place, parmi toutes les autres unités fédérées, en ce qui concerne les indices généraux de la diffusion de l'enseignement primaire »[38]. Ou, encore, de manière moins explicite : « La croissance relative [des inscriptions au Pernambuco] a été de 19 %, taux inférieur, pour la même période [1932-1937], à celui de tous les autres États, à l'exception de deux, Bahia et le Rio Grande do Sul, où il était même nettement inférieur »[39].

---

36. Selon Pierre Bourdieu, les discours performatifs sont ceux qui veulent faire arriver ce qu'ils énoncent. D'après cet auteur, ce genre d'énonciations « contribue de manière pratique à la réalité de ce qu'il énonce en raison du fait qu'il l'énonce, le prévoit et le fait prévoir ; du fait qu'il le rend envisageable et surtout crédible, en créant ainsi la représentation et la volonté collectives avec condition de contribuer à le produire » (Bourdieu, P., 1998, p. 118).

37. Dans les tableaux, les États sont toujours dans l'ordre alphabétique. Sauf le District Fédéral (la capitale du pays) qui a été placé en tête de liste.

38. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942b, p. 7.

39. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942f, p. 7.

Cette classification permet d'identifier, dans certains cas, les États qui n'ont pas de bons résultats scolaires, comme le Pernambuco, qui, en 1940, occupait « l'avant-dernière place en ce qui concerne les dépenses de l'État par habitant pour les services de l'éducation et la dernière en ce qui concerne le pourcentage des dépenses sur les recettes totales »[40]. Pour ce qui est des inscriptions, Pernambuco est aussi en difficulté :

> « Le taux d'inscriptions, en ce qui concerne la population totale, se maintient sensiblement à 4 %, au cours des dix dernières années, soit considérablement moins que le pourcentage moyen constaté pour l'ensemble du pays à la même période, et selon un taux comparable aux États dont le potentiel économique est beaucoup plus faible ».[41]

Pour atténuer l'impact de la divulgation de ces résultats embarrassants, les marques d'encouragement ne manquent pas pour que l'État s'engage à inverser cet état de fait :

> « Il est vrai que des mesures d'administration de l'État, ces deux dernières années, comme cela s'est également produit dans les États de Bahia et du Rio Grande do Sul, semblent être en voie de modifier la situation mentionnée. Il ne faudra pas pour autant réduire la campagne nécessaire et urgente qui fournira au grand État du Nord-Est, dans le domaine de l'éducation, la place qu'il peut et doit occuper ».[42]

La logique de compétition est patente et ce même dans les paroles d'encouragement mentionnées ci-dessus. Or, dans une liste des positions dans laquelle les éléments (dans ce cas, les unités fédérées) sont toujours les mêmes, pour que Pernambuco « gagne la place qu'il doit occuper », il est inévitable qu'un autre État permute avec lui à cette position médiocre. Inévitablement, dans ce type de classification, il se rencontre une dernière position.

Bahia se trouve dans une situation similaire : « berceau de la culture du pays, Bahia a conservé, jusqu'aux dernières années du XIX^e^ siècle, la situation de prééminence quant aux coefficients d'instruction générale de la population »[43]. Toutefois, les résultats récents ont montré une performance médiocre dans ce secteur, ce qui conduit à dire « qu'il convient d'espérer que la situation statistique puisse s'améliorer, à court terme, entraînant le grand État dans la reconquête de la position prééminente dont il jouissait autre-

40. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942f, p. 8.
41. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942f, p. 5.
42. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942f, p. 9.
43. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941c, p. 9.

fois »[44]. Néanmoins, en dépit des mesures prises par l'État en vue de rationaliser l'administration des services éducatifs, d'améliorer la préparation des enseignants et de superviser les travaux scolaires, les rendements enregistrés indiquent l'insuffisance de ces réformes : « En vérité, malgré les efforts de l'administration, au cours de ces dernières années, qui a augmenté le nombre d'unités scolaires de plusieurs centaines, la situation statistique de l'éducation primaire dans le grand État n'est pas brillante, comparée à celle des autres unités fédérées »[45]. Dans l'introduction de ce bulletin, un autre mode de classement est mis en jeu, au sein duquel les positions de chaque État dans le *ranking* national ne sont pas explicitement mentionnées, mais rapportées à un regroupement d'États présentant des performances similaires :

> « À la fin de 1939, on comptait 141 000 élèves dans les écoles primaires [de Bahia]. Malgré cela, les inscriptions ne touchaient que 3,71 % de la population totale composée de plus de trois millions huit cent mille habitants. Dans la même année, le taux d'inscrits dans les écoles primaires de l'ensemble du pays, était supérieur à 8 %. Quatre États (Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina et São Paulo) avaient un taux supérieur à 11 % ; quatre autres États (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Amazonas et Paraná) présentaient des pourcentages entre 8 et 10 % ; et tous les autres, à l'exception de Bahia et du Maranhão, affichaient des taux entre 4 et 7 % ».[46]

Un dernier exemple nous permet de voir que, même si des listes par positions ne sont pas réalisées, l'argumentation a parfois recours à un classement au sein même du paragraphe :

> « Au travers de ces études, il apparaît que les écoles de Bahia laissent à leurs portes près de 300 000 enfants en âge d'être scolarisés, c'est-à-dire deux-tiers du nombre d'enfants qui devraient être sur les bancs de l'école élémentaire. Cette capacité réduite de l'appareil scolaire ne trouve écho que dans les États du Maranhão, de Goiás et du Piauí. Dans tous les autres États, la capacité des écoles existantes atteint plus de 50 % de la population scolaire, entre 7 et 10 ans, de surcroît à Rio de Janeiro et Espírito Santo, ce taux s'élève à 85 %, et à Rio Grande do Sul, à Santa Catarina et à São Paulo, elle est presque suffisante pour inclure l'inscription de tous les enfants de cet âge ».[47]

Dans ce dernier cas, le texte associe trois groupes d'États, dans l'ordre d'abord décroissant puis croissant, en fonction de la capacité de leurs écoles à accueillir leur population respective.

---

44. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941c, p. 11.
45. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941c, p. 9.
46. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941c, p. 9.
47. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941c, p. 10 .

Expliciter les rendements décevants concernant l'éducation ouvrait la voie à une possible participation du pouvoir central dans les décisions prises par les gouvernements locaux. Une telle ingérence était alors mentionnée en tant qu'aide ou coopération et était indiquée comme nécessaire et légitime en raison des « difficultés » rencontrées par l'État en question. Les critères d'évaluation mobilisés étaient définis par le centre, qui procédait au choix de ce qui était dénombré ou pas, ou encore, à un stade ultérieur, à la sélection de ce qui serait commenté dans le bulletin et de ce qui serait utilisé pour comparer un État aux autres. Plusieurs aspects considérés comme pertinents pour décrire le système scolaire à ce moment-là pouvaient ainsi être laissés de côté. Mais le tableau dressé (aux contours diffus dans le chevauchement des catégories et dans la succession des échelles de performance) avait pour but de montrer ce qui était considéré comme une école efficace : les taux d'inscription (et non les taux de redoublement, par exemple), le *ratio* entre inscriptions et population (et non pas entre les inscriptions et le nombre de professeurs), les dépenses consacrées aux services d'éducation (plus que les différences dans l'application de ces ressources).

5. Comparaison et prescription

L'introduction du bulletin n° 2 débute par un retour sur l'histoire de la décentralisation de l'éducation au Brésil : « Pendant plus d'un siècle, l'enseignement primaire et l'enseignement normal ont été remis à l'administration régionale - aux gouvernements provinciaux, dans l'Empire, aux États, dans la République »[48], entraînant une grande diversité d'organisations et de fonctionnements de l'enseignement dans les différentes régions du pays. Pour Lourenço Filho :

> « Le système pourrait offrir des avantages à d'autres moments, quand la communication entre les diverses régions du pays était lente et difficile, et quand les circonstances même de l'isolement se reflétaient dans la diversité des conditions de la vie sociale et, par conséquent, dans la forme et dans l'intention des institutions mises à son service ».[49]

Cependant, de l'avis de l'auteur, le changement de situation se manifestait clairement dans les différentes tentatives du pouvoir législatif qui travaillait, depuis le début du siècle, à mettre en œuvre « une coordination nationale d'enseignement populaire »[50]. Selon lui, les États eux-mêmes

48. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939b, p. 7.
49. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939b, p. 7.
50. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939b, p. 7.

étaient enclins, depuis quelque temps, à la coordination des initiatives locales avec l'ensemble du pays. Comme il n'y avait pas de lignes directrices centrales guidant la structuration des services éducatifs, les États, de leur propre initiative, finissaient par recourir à « d'autres facteurs d'unification - sinon substantiel, du moins formel »[51], tels que, par exemple, l'adaptation de la législation à partir du modèle d'autres États ou, encore, l'organisation de « missions d'enseignants » qui, venus d'États considérés comme plus avancés, collaboraient pendant quelques temps à l'organisation du système d'enseignement d'autres régions. Dans cette perspective, les directives de la nouvelle politique fédérale « apparaissent pour définir et discipliner un mouvement naturel de coordination qui existe déjà, et qui chaque année, et même, au jour le jour est plus sensible, et qui est jugé impératif par tous, dans le sens où il s'oriente vers un plus grand perfectionnement technique des appareils de l'enseignement régional et, en particulier, vers la consolidation des principes de la sécurité nationale »[52].

Ici, la normalisation de l'organisation et du fonctionnement de l'éducation est identifiée au « perfectionnement technique des appareils de l'enseignement régional ». Ainsi, la question semblait se défaire de sa nature politique (et cessait donc d'être fondamentalement liée à l'autonomie des États dans un système fédéral) et venait à être traitée comme « technique », la rationalité du système prévalant sur l'aspect politique. En outre, l'argument de la sécurité nationale donnait une légitimité accrue à l'unification des directives éducatives. Enfin, en inscrivant la centralisation des décisions politiques comme une tentative pour « définir et discipliner un mouvement naturel de coordination, existant déjà », il s'agissait d'attribuer aux États la paternité d'un processus qui, conçu de la sorte, ne pourrait pas être considéré comme imposé par le pouvoir central.

Malgré le dessein déclaré de « simple » coordination, il s'agissait bien pourtant de prescrire les politiques à suivre par les États. Dans la mesure où l'organisation fédérative du pays entravait la définition de règles par le pouvoir central, le matériel imprimé assumait une fonction extrêmement importante comme instrument prescriptif qui, cependant, se présentait comme un simple élément de diffusion d'informations. Sur ce point, les statistiques ont aussi apporté leur contribution de manière significative. Sous couvert de décrire la situation de l'éducation dans les États, les statistiques ont ouvert un espace aux prescriptions de mesures d'organisation centralisée, au vu de la situation négative qu'elles donnaient à voir. C'est le cas, par exemple, du

51. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939b, p. 8.

52. *Ministério da Educação e Saúde*, 1939b, p. 8.

bulletin sur Paraíba[53]. L'introduction du volume commence par mentionner, comme cela avait été clairement indiqué dans des bulletins précédents, que « les expériences les plus diversifiées ont été réalisées dans l'organisation de l'enseignement primaire et normal de plusieurs États »[54]. Toutefois, malgré les éléments positifs, ces expériences ne sont pas toujours suffisantes. Cette situation offrait au gouvernement central l'occasion de se justifier :

> « Ainsi, l'impression dominante est que nous traversons une période de transition, caractérisée par de très importants efforts, mais toujours à la recherche d'un esprit de plus grande unité, *qu'il est, d'ailleurs, seulement possible de définir dans les lignes directrices fixées par l'Union*, au sein desquelles s'unissent les objectifs et les techniques de sens national ».[55]

Pour Alagoas, le raisonnement est similaire. Les progrès de cet État en matière d'enseignement populaire sont soulignés :

> « Entre les États, qui ont eu un plus important développement dans l'enseignement, au cours des dernières années, figure Alagoas. En 1932, les inscriptions générales dans ses écoles n'atteignaient pas 22 000 enfants ; en 1937, le chiffre s'élevait déjà à 42 000. L'augmentation relative a été de 93 %, seulement dépassée, à cette même période, par deux autres unités fédérées – la Paraíba, qui a doublé ses inscriptions, et le Piauí, dont les inscriptions ont plus que doublé ».[56]

Mais les éloges sont immédiatement suivis de critiques :

> « Voilà, sans aucun doute, une démonstration bien encourageante sur la façon dont les administrations locales peuvent élargir l'action de leurs réseaux d'écoles, dans une courte période, ce résultat pour autant ne réussit pas à dissimuler la précarité de la situation statistique, révélée par la confrontation de l'inscription à l'école avec le nombre total d'habitants de l'État ».[57]

La même stratégie discursive s'applique pour Sergipe. Après la présentation de données favorables concernant les inscriptions dans les écoles primaires, ce résultat positif étant « dû au remarquable effort de l'administration pour augmenter le nombre des écoles »[58], cette idée est immédiatement nuancée : « L'examen plus profond des chiffres révèle, toutefois, qu'un tel effort, au profit de la quantité, en exige d'autres pour obtenir une meilleure organisation de l'appareil de l'enseignement, et, ainsi, accroître

53. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940e.
54. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940e, p. 7.
55. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940e, p. 7, italiques ajoutées.
56. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940g, p. 5.
57. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940g, p. 5.
58. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941a, p. 11.

la performance du travail scolaire »[59]. Plus loin cette recommandation est renforcée :

> « Ces résultats dénoncent clairement que les efforts de l'État pour augmenter le réseau scolaire, sans aucun doute digne de louanges, *devront être accompagnés de mesures simultanées, visant à l'amélioration de l'appareillage existant*. Sinon, il y aura une croissance purement formelle, sans que les avantages collectifs qui en dérivent puissent être comptés dans la proportion des dépenses accrues ».[60]

Les mêmes difficultés se rencontrent ailleurs : « Il faut noter que cette situation n'est pas spécifique à l'État de Sergipe. Elle se présente également dans les systèmes scolaires d'autres unités, dont l'organisation et l'administration souffrent de l'absence d'un appareillage technique nécessaire »[61]. Si, au départ, les exemples cités donnent l'impression que les statistiques sont utilisées pour afficher les progrès réalisés dans le contexte de l'administration de l'école primaire, une analyse plus approfondie montre en fin de compte une intention contraire. Les chiffres, dans la mesure où ils « permettent de voir » les insuffisances du réseau d'écoles dans certains États, permettent de dévoiler l'incapacité de ces administrations à accomplir seules cette importante mission.

En somme, c'est, au moins en partie, en ayant recours à une « documentation objective » que la participation du pouvoir central dans ces États est légitimée. Cette participation n'est pas présentée comme une ingérence, mais comme une aide qui ne pouvait être refusée face à des preuves si tangibles de la précarité de l'offre d'enseignement offerte par certaines unités fédérées. Plus significative encore est la façon dont cette légitimité est construite. Les données quantitatives assument un rôle fondamental dans la démonstration (irrécusable, parce que à supposer objective) de l'insuffisante performance des États, même si la législation et les réformes de l'éducation partent de bonnes intentions et révèlent les efforts déployés. Les introductions aux volumes présentent d'abord des aspects positifs de la qualité et de l'organisation de l'enseignement, avant d'exposer des statistiques dont l'analyse « dévoile » l'urgence de l'action du gouvernement central et la nécessité de donner la priorité aux « intérêts généraux de la Nation », selon un raisonnement qui est moins celui suivi par l'auteur que celui qu'il souhaite faire suivre au lecteur.

---

59. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941a, p. 11.
60. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941a, p. 12, italiques rajoutées.
61. *Ministério da Educação e Saúde*, 1941a, p. 12, italiques rajoutées.

6. Une situation exemplaire

La quantification de la performance en matière d'éducation ne conduit pas seulement à indiquer les fragilités de certains États ; elle permet aussi de rendre visible l'excellence de ceux dont la situation est considérée comme exemplaire. Tel est le cas, en particulier, du bulletin consacré à l'organisation de l'enseignement primaire et l'enseignement normal à São Paulo. Son paragraphe initial ne laisse aucun doute à ce sujet :

> « L'organisation de l'enseignement à São Paulo intéresse tout particulièrement les spécialistes de notre administration scolaire. Plusieurs raisons expliquent cela, notamment l'augmentation ininterrompue du réseau scolaire de l'État, depuis le début de la République, et l'influence que les principes et les processus de son administration ont exercée sur le système éducatif de plusieurs autres unités fédérées ».[62]

Même s'il est dit que « plusieurs raisons » justifient la connaissance de l'organisation de l'éducation dans cet État, ce qui est immédiatement mentionné par la suite, c'est l'aspect quantitatif. L'essentiel, à cette date, est d'élargir la capacité d'accueil de l'école et c'est parce que São Paulo s'illustre dans ce domaine qu'il est un modèle à suivre pour le reste du pays.

Si São Paulo est, au Brésil, un modèle à suivre par les autres États, c'est aussi parce qu'il aurait lui-même suivi les meilleurs exemples, en allant chercher à l'étranger des solutions pour l'organisation de ses écoles. Sa primauté dans ce domaine est liée aux « efforts d'une administration avancée, qui très tôt a cherché la collaboration des éducateurs formés dans l'expérience de l'enseignement dans les pays les plus avancés »[63]. En ce qui concerne la « Consolidation générale des lois de l'enseignement », qui a guidé le développement de l'éducation pauliste, Lourenço Filho dit que « dans ce document, auquel nous pouvons attribuer la valeur de vrai 'code brési-

62. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 7.

63. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 8. Marta Carvalho souligne, par exemple, qu'au début de la République, la formation des enseignants à São Paulo est organisée autour de l'enseignement moderne et de l'École Normale, dans laquelle pour apprendre à enseigner il était nécessaire de voir comment faire et de le faire par soi-même : « Former le pédagogue moderne consistait à lui faire voir les nouvelles méthodes en fonctionnement, parce qu'il 'serait inutile de penser l'acquisition sans avoir vu pratiquer'. Mais comment pourraient-ils le faire sans les maîtres qui avaient déjà vu comment faire et fait par eux-même ? La solution était de faire venir de l'étranger des maîtres habiles dans cette spécialité et, avec eux, un grand nombre de matériel didactique approprié aux exigences de la « pédagogie moderne ». L'importation des maîtres a été résolue en recrutant des enseignantes qui se trouvaient déjà au Brésil, mais qui avaient été formées aux États-Unis. L'importation de matériel didactique a été rendue possible par le Gouvernement et complétée par des prêts consentis par l'École Américaine » (Carvalho, M., 2003, p. 26).

lien de l'enseignement primaire et normal', de nombreux États ont trouvé la source d'inspiration pour leurs réformes scolaires »[64]. Il souligne, encore, l'importance du :

> « mouvement des missions d'enseignants de São Paulo vers d'autres unités fédérées, telles que Santa Catarina, Mato Grosso, Paraná, Espírito Santo, Sergipe, Alagoas, Ceará, Pernambuco, Piauí, Goiás et Distrito Federal, ce qui explique également l'influence du système scolaire de São Paulo sur les autres États de la fédération ».[65]

Un autre indice démontre que ce ne sont pas les statistiques qui déterminent la position de prééminence de São Paulo, mais plutôt l'inverse (les statistiques de São Paulo intéressent parce que c'est un État modèle) : c'est le fait que les taux de São Paulo ne sont pas les meilleurs sur tous les points. Si, en termes d'augmentation de l'enseignement primaire, São Paulo présente de bons chiffres, en revanche « il peut être observé que, bien que l'État dépasse les autres pour sa force économique, il n'a pas le plus haut taux proportionnel d'étudiants »[66]. Si sa place de référence est renforcée par les statistiques, l'intérêt pour l'aspect quantitatif est présenté en lien avec l'amélioration générale de l'école : « De toute évidence, l'augmentation progressive d'un réseau d'enseignement ne s'obtient pas en juxtaposant tout simplement des pièces les unes à côté des autres ; cela implique de nouvelles expériences d'organisation, de nouveaux processus d'articulation et de contrôle, de sécurité dans la planification et l'exécution »[67]. La croissance du réseau n'est pas ainsi un avantage pur et simple, mais le reflet et en même temps la cause de changements qualitatifs qui font de l'éducation publique de São Paulo un « paradigme pour les autres systèmes scolaires du pays »[68].

À l'inverse de ce que l'on observe dans la plupart des introductions analysées, point de comparaison ici avec les données provenant d'autres États. Si l'objectif est que São Paulo serve d'exemple, une stratégie efficace est de faire croire que cet État est hors-concours. En ce sens, le choix de commenter les aspects qui favorisent le maintien d'une image positive dans le domaine de l'organisation de l'enseignement apparaît comme évident. Puisque la fréquentation de l'école par rapport à la population totale n'est pas le point

64. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 10.

65. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 10.

66. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 7. Le commentaire, en fait extrêmement bref par contraste avec l'ensemble du texte de présentation au volume, n'est pas suivi par l'information qui indiquerait quel serait l'État avec le meilleur résultat dans ce domaine.

67. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 8-9.

68. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 8.

sur lequel São Paulo excelle, cette variable ne fait l'objet d'aucun commentaire approfondi, alors que d'autres résultats, plus favorables à l'État, sont mentionnés, notamment les données sur la croissance du nombre d'écoles primaires, d'enseignants diplômés et d'inscrits. En outre, « il doit être noté que le mouvement des approbations scolaires, en général, et celui des obtentions des formations, surtout dans l'enseignement élémentaire commun, ont accusé dans la même période une croissance plus accentuée que celle des inscriptions »[69]. L'enseignement dans l'État ne s'est ainsi pas seulement propagé, mais a également connu une amélioration de performance : « Non seulement un plus grand nombre d'élèves ont eu l'occasion, par conséquent, d'aller à l'école, mais aussi un plus grand pourcentage d'élèves ont réussi leur approbation scolaire et ont obtenu leur diplôme »[70].

7. Les explications apportées aux résultats

L'explication du mouvement des chiffres de l'enseignement, bien qu'elle ne soit pas systématiquement évoquée, permet d'identifier (mais aussi de prescrire aux contemporains), ce qui était considéré comme important dans la conduite des politiques éducatives. Dans le cas de São Paulo, État mentionné comme paradigme dans le domaine de l'éducation, les premiers aspects mis en évidence sont les conditions favorables de l'économie et la forte croissance démographique au cours des dernières années. Toutefois, ces raisons sont considérées comme insuffisantes, car « déjà au cours des dernières années de l'Empire, les rentes de la province et sa population ont considérablement augmenté, sans que cette augmentation ait déterminé, dans le système scolaire, une croissance dans les mêmes proportions »[71]. La distinction reviendrait, alors, du moins en partie, au caractère industriel de l'économie de São Paulo :

> « Certaines conditions de la vie industrielle, comme la densification de la population, la concurrence, l'élévation du niveau de vie et la diffusion de processus de travail, qui requièrent une plus grande préparation technique, influencent, inévitablement, l'œuvre éducative du peuple. Elles créent, tout du moins, un plus grand désir de préparation générale et spécialisée, ce qui se manifeste par une plus grande « recherche » d'école ».[72]

69. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 15.
70. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 15.
71. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 7.
72. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 8.

Néanmoins, si la réussite économique de la région est signalée comme un facteur important pour l'expansion des opportunités scolaires, il n'est pas considéré comme l'élément principal de la réussite de cette région. Pour Lourenço Filho (et cette ligne d'argumentation est également mobilisée dans l'explication des bons résultats des autres États), ce qui fait réellement la différence, c'est l'existence d'une bonne administration des services de l'éducation. Et c'est surtout dans ce domaine que São Paulo est considéré comme un État exemplaire :

> « Dès la première expansion du réseau scolaire, en 1894, l'État concentrait son attention sur les services d'inspection scolaire, testés dans une organisation de district ; il comprenait l'importance des édifices scolaires, auxquels, déjà dans le budget de 1895, il assignait la dotation de 500 *contos* ; il rassemblait, l'année suivante, de nombreuses écoles isolées dans des 'groupes scolaires', en prenant soin de l'organisation didactique la plus efficace ; il arrangeait, plus tard, l'établissement, sous les mêmes principes, d'un type intermédiaire sous la dénomination d''écoles-rassemblées' ; il cherchait à discipliner l'enseignement privé, dont l'important aspect de 'nationalisation de l'enseignement' était déjà signalé dans les rapports officiels de 1896 ; il organisait le recensement scolaire, pour une distribution plus efficace des écoles, comme cela s'est produit en 1920 ; il assurait, à diverses reprises, la meilleure préparation du corps professoral et la formation d'une carrière du personnel enseignant ; il dirigeait la décentralisation d'une partie de l'administration, à laquelle succéderaient les bureaux régionaux de l'enseignement, sans perdre de vue qu'il serait nécessaire de donner un corps uniforme à la législation, présentée, finalement, dans un 'Code d'Éducation' ».[73]

Un tel ensemble de mesures permet de voir une forte motivation disciplinaire[74] : l'inspection de l'enseignement, les édifices scolaires, une organisation didactique plus efficace, l'organisation de l'enseignement privé, le recensement scolaire, la préparation des enseignants et l'uniformité de la législation permettent, de différentes façons, de connaître et de contrôler.

Dans le cas du Ceará, la preuve que l'amélioration des conditions économiques est importante, mais non déterminante sur l'action d'une administration efficace, réside dans le fait que, dans cet État, l'amélioration des indicateurs de l'éducation a précédé le progrès économique de la région :

> « [...] pour obtenir un développement si significatif, il aurait indubitablement fallu contribuer à l'amélioration de la vie économique de la région, dans la mesure où la lutte contre la sécheresse avait donné lieu à de grands travaux dont de vastes zones de l'État avaient bénéficié. Mais il n'est pas moins vrai, toutefois, que les nouvelles lignes de l'administration scolaire et le nouveau sens social de l'enseignement ont également et en grande partie joué un rôle dans cette progression,

73. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942a, p. 9.

74. À propos des stratégies disciplinaires caractéristiques des sociétés modernes voir M. Foucault, 2004.

> parce que l'augmentation des inscriptions scolaires s'est produite en masse avant le déclenchement de l'essor économique mentionné, et reste proportionnellement plus élevée que les indices de l'économie de l'État ».[75]

Un argument similaire est mobilisé pour expliquer la situation de Rio Grande do Norte :

> « L'augmentation relative des inscriptions, sur une période de six ans, a donc été d'environ 70 %, ce qui souligne les efforts de l'administration de l'État. Comme pour tous les autres États du Nord-Est, il faut rappeler qu'il y a eu, au cours de ces dernières années, une sensible amélioration économique. Le taux de croissance du réseau scolaire supplante, toutefois, celui du développement de la richesse publique, démontrant ainsi que ce résultat ne serait pas seulement dû à ce facteur »[76].

La même idée s'affiche, encore, pour expliquer le succès de Santa Catarina. L'argumentation démontre que, s'il est vrai que cet État :

> « a maintenu, depuis un certain temps, sa première place, parmi toutes les autres unités fédérées, en ce qui concerne les indices généraux de la diffusion de l'enseignement primaire [...], ce n'est pas, toutefois, l'État qui a réalisé le plus de dépenses par habitant, ni même par élève à l'année ».[77]

Bien loin de conduire à une critique, la situation de Santa Catarina est considérée comme une preuve supplémentaire du fait que l'aspect financier n'est pas le seul facteur à l'origine des progrès ou des difficultés dans l'organisation de l'enseignement public. Ce qui permet à Santa Catarina d'avoir de meilleurs indices scolaires que les États qui dépensent proportionnellement plus pour l'éducation, c'est, comme l'auteur le précise, le fait de compter sur une administration efficace : « il s'ensuit que des normes et des méthodes administratives doivent influencer de façon décisive les résultats excellents qu'il présente »[78]. C'est, encore, à partir de la situation de Santa Catarina que Lourenço Filho affirme :

> « Lorsque l'on compare les résultats de la performance sociale et de la performance proprement didactique, obtenus dans les unités visées, on arrive facilement à la conclusion qu'il n'est pas suffisant de dépenser plus, mais qu'il faudra également dépenser bien. Une politique financière comptera toujours ; mais la direction technique des services de l'enseignement ne comptera pas moins ».[79]

---

75. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940c, p. 8.
76. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940d, p. 9.
77. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942b, p. 7.
78. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942b, p. 7.
79. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942b, p. 13.

Dans quelques cas, les explications du succès révélé par les statistiques renvoient, cependant, à d'autres éléments. En ce qui concerne la Paraíba, après avoir évoqué des raisons d'ordre économique et administratif, à l'exemple de ce qui se passe dans les États susmentionnés, l'auteur ajoute :

> « On pourra encore observer que l'augmentation obtenue ne procède pas de l'application d'une quelconque prescription légale obligatoire, inexistante dans la législation de l'État, mais provient, *simplement*, de l'ouverture, pour tous les districts municipaux, de plus d'écoles, et, dans quelques cas aussi de meilleures écoles, par l'installation, par l'organisation et par l'usage de techniques d'enseignement plus modernes ».[80]

Un autre cas dans lequel l'amélioration des indices est pointée comme la conséquence d'une initiative considérée comme « simple » est, encore une fois, celui de Santa Catarina. Là-bas, cependant, contrairement à Paraíba, le changement est totalement lié à une prescription légale, non par l'adoption d'une nouvelle loi, mais, plutôt, par une initiative visant à rendre effectif ce qui était déjà prescrit par la loi. Pour garantir l'assiduité des enfants à l'école et, par conséquent, pour améliorer la performance de l'enseignement, l'État créa un « certificat de quittance du devoir scolaire », fourni par l'école aux parents des élèves assidus, et sans lequel aucun citoyen ne pouvait être employé par l'État ou par les districts municipaux, ou encore ne pouvait signer de contrats avec les pouvoirs publics ni recevoir d'argent d'institutions officielles, retirer des certificats civils, etc. :

> « Les effets généraux de la mesure ont été plus qu'encourageants, en prouvant, à divers égards, son efficacité. Le mouvement statistique démontre, année par année, après l'application de la loi, une augmentation considérable du taux d'inscriptions générales, d'inscriptions exécutées et de l'assiduité des élèves ».[81]

L'importance attribuée à l'assiduité est due à la conviction que ce serait une condition fondamentale à l'amélioration de la performance de l'enseignement. On travaille, ainsi, avec l'idée de corrélation entre assiduité et performance de l'enseignement[82]. En faisant référence à « l'application de la quittance scolaire », l'auteur affirme que « plus considérable encore paraissent avoir été ses effets sur la régularité de l'assiduité à l'école, et, comme *conséquence naturelle*, sur la performance générale de l'enseignement »[83]. Il est intéressant de mentionner, à ce propos, que Popkewitz et

---

80. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940e, p. 8-9, italiques ajoutées.

81. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942b, p. 9-10.

82. Il faut, toutefois, souligner que les données relatives à cet aspect ne sont pas très exploitées dans les bulletins.

83. *Ministério da Educação e Saúde*, 1942b, p. 10, c'est nous qui le soulignons.

Lindblad, intéressés par le sujet de l'exclusion sociale, argumentent que les statistiques fabriquent, par les rapports suggérés entre les catégories, une *causalité pratique*. De cette façon, par exemple, quand on organise un tableau dans lequel on insère, dans un axe, des données sur l'éducation et dans un autre, des indicateurs de la pauvreté, on esquisse l'idée qu'il y a un rapport causal entre ces deux catégories – qui peut, ou non, être confirmé.

Si, d'un côté, connaître les raisons des bons résultats permet d'identifier et de suivre les bonnes initiatives, en revanche, il existe aussi la possibilité de comprendre les situations qui, à partir des statistiques de l'enseignement, sont présentées comme défavorables. C'est le cas de Pernambuco où l'augmentation des inscriptions était presque nulle. L'explication reposait alors sur l'absence d'identification des responsabilités respectives de l'État et des districts municipaux dans l'enseignement primaire : « Ainsi, les districts municipaux restent dans l'attente des initiatives de l'administration centrale, et cette dernière est dans l'attente des initiatives des premiers »[84]. La position de Lourenço Filho sur ce sujet est, remarquons-le, très explicite : « Bien sûr, les districts municipaux doivent collaborer dans le travail d'extension de l'accessibilité à l'enseignement. Mais les plus grandes charges, comme les actions de coordination générale, doivent revenir au gouvernement de l'État »[85]. L'éducateur base sa position sur des évidences statistiques : « Ce que l'examen de la documentation statistique révèle facilement, par rapport à la plupart des États, c'est la quasi complète inefficacité de l'enseignement directement organisé et conduit par les districts municipaux »[86]. Nous pouvons remarquer, dans ce passage, encore une fois, l'usage des statistiques comme élément fondamental dans la construction d'une argumentation qui veut s'éloigner de l'impression d'être personnelle et politique, pour se présenter comme technique et irréfutable parce que basée sur des données objectives.

*

L'analyse a permis de noter la prédominance de l'utilisation des statistiques de l'éducation, diffusées par les bulletins de l'INEP, comme une ressource pour guider l'action publique. Pris comme une description de l'enseignement et comme une évaluation de la performance de l'administration dans ce domaine, les chiffres évoqués permettent d'identifier les États

84. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940f, p. 8.
85. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940f, p. 8.
86. *Ministério da Educação e Saúde*, 1940b, p. 8.

« modèles » et ceux qui ont besoin de « l'aide » du pouvoir central. Ainsi, à partir de la comparaison des indices scolaires des unités fédérées et de leur organisation en échelles hiérarchiques élaborées à partir de ces indices, l'intention est de promouvoir le progrès de l'éducation. Dans la mesure où certains États sont présentés comme un modèle de réussite, l'usage de ces statistiques tend à la normalisation de l'administration de l'éducation, dans les différents États, à partir du centre – où sont définies les catégories utilisées pour vérifier le succès. Les caractéristiques promues au rang de critère de hiérarchisation des positions permettent de définir une « bonne » (ou, au contraire, d'une mauvaise) organisation des écoles et du système d'enseignement. La valeur, positive ou négative, des catégories relevées ne leur est toutefois pas inhérente, elle est plutôt construite dans les discours qui accompagnent la présentation des chiffres.

Les considérations présentées par les bulletins à propos des statistiques et de leur usage par l'administration de l'éducation indiquent ainsi la tendance à dépolitiser les actions dans le domaine de l'éducation par le recours aux chiffres. Les statistiques y sont considérées comme un élément précieux pour la planification, l'évaluation et l'application des ressources en éducation. De cette façon se construit l'idée que, par leur caractère soi-disant objectif, les statistiques garantiraient une prise de décision plus appropriée en matière de politique de l'éducation et, même, en ce qui concerne l'activité didactique. Au lieu d'être dirigée par les positions politiques des gouvernants, la « politique » de l'éducation devrait être guidée par des éléments « techniques ». Ce type d'usage des chiffres ne se limite pas au Brésil ni à la décennie ici considérée. Nikolas Rose souligne en ce sens l'usage politique actuel des statistiques. Selon lui, « si d'un côté les chiffres paraissent inséparables de la politique, ils paraissent aussi dépolitiser des régions entières du jugement politique. Ils redéfinissent les frontières entre politique et objectivité en faisant supposer qu'ils agissent comme des mécanismes techniques automatiques pour juger, donner la priorité aux problèmes et allouer des ressources limitées »[87].

87. Rose, N., 1999, p. 198.

Bibliographie

Beisiegel, Celso de Rui, « Educação e sociedade no Brasil após 1930 », *in* FAUSTO, Boris (éd.). *História general da civilização brasileira : O Brasil Republicano – economia e cultura (1930-1964)*, São Paulo, Difel, 1984, tome III, vol. 4, p. 381-416.

Boto, Carlota, *Rascunhos da escola na encruzilhada dos tempos*, São Paulo, Faculdade de Educação/Universidade de São Paulo, 1990 (Thèse de Master).

Bourdieu, Pierre, « Descrever e prescrever : as condições e os limites da eficácia política » *in A economia das trocas lingüísticas : o que falar quer dizer*. 2ª ed., São Paulo, EDUSP, 1998, p. 117-126.

Carvalho, Marta Maria Chagas de, *A escola e a república e outros ensaios*, Bragança Paulista, EDUSF, 2003.

Dantas, Andréa Maria Lopes, *A urdidura da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos nos bastidores do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos : a gestão Lourenço Filho (1938-1946)*, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001 (Thèse de Doctorat).

Faria Filho, Luciano Mendes de, « Instrução elementar no século XIX » *in* LOPES, Eliane Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano Mendes de, VEIGA, Cynthia Greive (éd.), *500 anos de educação no Brasil*, Belo Horizonte, Autêntica, 2000, p. 135-150.

Foucault, Michel, *Vigiar e punir*, Petrópolis, Vozes, 2004.

Instituto nacional de estudos e pesquisas educacionais, *xv Exposição de Obras Raras – Organização do ensino primário e normal nos Boletins do INEP*, Brasília, CIBEC/INEP/MEC, 2004 (Tract).

Jardim, Germano, *Administração pública e a estatística : o papel e a missão de um orgão central de estatística no quadro das realizações do Governo Getulio Vargas*, Rio de Janeiro, DIP, 1941.

Lourenço Filho, Manoel, « Antecedentes e primeiros tempos do INEP », *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, vol. XLII, n. 95, 1964, p. 9-17.

Ministério da educação e saude, *O ensino no Brasil no qüinqüênio de 1932-1936*, Rio de Janeiro, INEP, 1939a (Bulletin n. 1) ; 1939b (Bulletin n. 2) ; 1940a (Bulletin n. 3) ; 1940b (Bulletin n. 5) ; 1940c (Bulletin n. 6) ; 1940d (Bulletin n. 7) ; 1940e (Bulletin n. 8) ; 1940f (Bulletin n. 9) ; 1940g (Bulletin n. 10) ;1941a (Bulletin n. 11) ; 1941b (Bulletin n. 13) ; 1941c (Bulletin n. 14) ; 1942a (Bulletin n. 19) ; 1942b (Bulletin n. 21) ; 1942c (Bulletin n. 25) ; 1950 (Bulletin n. 52).

Nagle, Jorge, *Educação e sociedade na Primeira República*, São Paulo, EPU/MEC, 1976.

—, « A educação na Primeira República », *in* Boris FAUSTO (éd.), *História geral da civilização brasileira : o Brasil Republicano – sociedade e instituições (1889-1930)*, São Paulo/Rio de Janeiro, DIFEL, 1977, tome III, vol. 2, p. 259-291.

Popkewitz, T. & Lindblad, S., « Estatísticas educacionais como um sistema de razão : relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais », *Educação & Sociedade*, vol. XXII, n. 75, 2001, p. 111-148.

Rose, Nikolas, « Numbers », *in Powers of Freedom: reframing political thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 197-232.

Saavedra, Silvia Maria Galliac, *Passos e descompassos de uma instituição de pesquisa educacional no Brasil : a realidade do INEP*, Braília, Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 1988 (thèse de doctorat).