

SAVOIR DISTINGUER LES POLITIQUES SYMBOLIQUES DE CELLES REPOSANT SUR DES INFORMATIONS FACTUELLES : LES INITIATIVES BRÉSILIENNES VISANT À AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE

Michiel de Vries

I.I.S.A. | *Revue Internationale des Sciences Administratives*

2011/3 - Vol. 77
pages 447 à 462

ISSN 0303-965X

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2011-3-page-447.htm>

Pour citer cet article :

de Vries Michiel, « Savoir distinguer les politiques symboliques de celles reposant sur des informations factuelles : les initiatives brésiliennes visant à améliorer la qualité de l'enseignement de base », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2011/3 Vol. 77, p. 447-462. DOI : 10.3917/risa.773.0447

Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

© I.I.S.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Savoir distinguer les politiques symboliques de celles reposant sur des informations factuelles : les initiatives brésiliennes visant à améliorer la qualité de l'enseignement de base

*Michiel de Vries*¹

Résumé

Le présent article aborde la question de savoir comment distinguer les politiques symboliques de celles reposant sur des informations factuelles. Pour illustrer cette question, nous nous basons sur les initiatives du gouvernement brésilien visant à améliorer les résultats des élèves dans les écoles fondamentales. Le gouvernement brésilien entendait procéder à des améliorations dans l'enseignement fondamental national équivalentes à celles réalisées dans les pays développés et a mis en œuvre des politiques basées sur la décentralisation du système scolaire et sur l'amélioration de la formation des enseignants. Nous allons voir que ces politiques sont symboliques, en ce sens que si elles peuvent paraître intéressantes pour la population et le monde extérieur, elles ne sont guère efficaces.

La principale idée de notre article est que les gouvernements peuvent éviter ce type d'issue en agissant de manière moins optimiste lorsqu'ils s'inspirent des croyances internationales, comme la promotion de la décentralisation, et en amenant les décideurs à analyser le problème de manière plus approfondie, pour produire des politiques reposant sur des informations factuelles.

Remarques à l'intention des praticiens

La présente étude propose quatre critères permettant de distinguer les politiques symboliques de celles reposant sur des informations factuelles et donne un exemple de la façon d'utiliser ces critères dans la pratique. Elle intéressera les décideurs, les analystes politiques et ceux chargés d'évaluer les politiques.

¹ **Michiel de Vries** est Professeur au département d'administration publique, Université Radboud de Nimègue (m.devries@fm.ru.nl). Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « Distinguishing symbolic and evidence-based policies : The Brazilian efforts to increase the quality of basic education ».

Copyright © 2011 IISA – Vol 77(3) : 447-462

Mots-clés : Formulation de politiques symboliques, formulation de politiques reposant sur des informations factuelles, développement de l'éducation, Brésil.

Introduction

La formulation de politiques permettant de réduire les problèmes sociaux dans des circonstances négatives reste un problème en soi. Que faire lorsque l'on veut améliorer les résultats scolaires dans les écoles fondamentales mais que l'on n'a pas les moyens nécessaires pour remédier aux causes des mauvais résultats ou que l'on ne souhaite pas le faire, ou lorsque l'on n'est pas en mesure d'y consacrer les moyens nécessaires ?

L'une des possibilités consiste à recourir à des politiques symboliques. Selon Schneider et Ingram, « les politiques symboliques permettent aux dirigeants élus de donner l'impression qu'ils s'intéressent réellement aux problèmes, mais en leur évitant de devoir y consacrer des ressources » (1993 : 338). L'on sait déjà, depuis la parution de l'ouvrage classique d'Edelman sur la question en 1964, que les politiques symboliques sont davantage la règle que l'exception. Edelman disait des gouvernements qu'ils n'étaient rien de plus qu'une série de symboles politiques combinés et que les dirigeants « étaient capables de susciter une réaction émotionnelle auprès d'un grand nombre de personnes » (Edelman, 1964 : 73). Grâce à leur position, à leur structure, à leur langage et à leur façon de définir les problèmes, ils sont capables de rallier les gens à leurs idées sans rien faire (Edelman, 1964 : 90). Il affirme même qu'étant donné qu'ils sont contrôlés par un groupe d'élites dirigeantes, leur seule fonction consiste à revoir les politiques de sorte à assurer des bénéfices financiers aux groupes déjà bien nantis.

Tout cela semble un peu radical, et il est difficile de savoir si Edelman avait raison en l'absence de critères permettant de distinguer les politiques symboliques des politiques publiques qui réduisent effectivement les problèmes et/ou remédient à leurs causes, c'est-à-dire les politiques reposant sur des informations factuelles. La définition de ces critères est la principale question abordée dans notre article.

C'est en nous basant sur une analyse du contenu des politiques introduites par le gouvernement brésilien pour améliorer la qualité de l'enseignement fondamental au Brésil que nous allons comparer les politiques effectivement mises en œuvre aux politiques recommandées sur la base d'une analyse empirique des causes à l'origine des mauvais résultats dans les écoles brésiliennes. L'analyse statistique multidimensionnelle fait apparaître un écart énorme entre le contenu des politiques effectivement mises en œuvre et les recommandations qui découlent des résultats des analyses empiriques quant à ce que les politiques devraient prévoir. Notre conclusion est que l'on peut considérer les politiques effectivement mises en œuvre comme étant essentiellement symboliques au sens où Edelman l'entendait.

Dans la partie qui suit, nous allons examiner les critères permettant de distinguer les politiques symboliques de celles reposant sur des informations factuelles. Nous décrirons ensuite les politiques effectivement mises en œuvre par le gouvernement brésilien. Nous verrons qu'il est possible, sur la base d'analyses empiriques relativement simples, de les ranger dans la catégorie des politiques symboliques. Dans la dernière partie, nous examinons la proposition relative à la distinction entre les politiques symboliques et celles reposant sur des informations factuelles.

Savoir distinguer les politiques symboliques de celles basées sur des faits

Même si selon Hansjurgens et Lübbe-Wolff (2000 : 146) « la nécessité du recours aux symboles dans la politique ne fait aucun doute », Blühdorn affirme que « les politiques symboliques sont un terme qui sous-entend des reproches à l'égard non seulement des politiques insuffisantes, mais aussi de ceux qui les formulent » (Blühdorn, 2007 : 252).

Qu'est-ce qu'une *politique symbolique* et qu'est-ce qui la distingue des autres ? Dans son livre classique de 1964, Edelman soutient qu'il faut voir la politique comme un sport de spectateurs et l'activité politique, comme quelque chose dont se servent des groupes organisés pour produire des avantages tangibles bien précis pour eux-mêmes (Edelman, 1964 : 5). Les décideurs y parviennent en utilisant des symboles qui, par « définition, défendent quelque chose d'autre qu'eux-mêmes et suscitent une attitude, un ensemble d'impressions ou un ordre d'événements associés, dans le temps, l'espace, par le biais de la logique ou de l'imagination, au symbole » (Edelman, 1964 : 6). Ces politiques ont pour fonction de rallier les autres à des idées, même si elles ne parviennent pas à réduire le problème. C'est ce qu'Edelman appelle « aider les esprits à percevoir les potentialités dans une situation » (1964 : 13) afin de créer un sentiment d'unité et de communauté et d'obtenir le soutien des masses ou de les mobiliser. Leur deuxième fonction est de réduire la complexité et de susciter l'intérêt des médias en simplifiant des idées complexes, au moyen de « slogans », par exemple. Même si cette façon de faire éveille effectivement l'intérêt des journalistes et des médias, elle pose aussi un dilemme eu égard aux dimensions souvent complexes des problèmes stratégiques et à la complexité nécessaire des politiques en tant que réponse à ces problèmes.

Compte tenu de ces fonctions, on peut définir les politiques symboliques comme suit :

1. elles relèvent de la propagande, et mettent l'accent sur les illusions et les apparences,
2. elles s'intéressent moins à l'efficacité des politiques en ce qui concerne le problème en jeu qu'à la façon de le présenter,
3. elles sont moralement contestables, car ces politiques trompent les citoyens, dissimulent des objectifs cachés et ébranlent la confiance sociale en remplaçant des arguments de fond par des arguments stratégiques et de la manipulation (cf. Blühdorn, 2007 : 258),
4. le fait que « les ressources et les avantages tangibles ne sont souvent pas redistribués dans l'intérêt des groupes politiques non organisés » (Edelman, 1964 : 23).

Selon Edelman, compte tenu des impératifs du système politique, les politiques symboliques ont tendance à renforcer la position de ceux qui sont déjà les moyens d'agir et, en 2005, il ajoutait même que ceux qui n'ont pas d'influence sont socialisés de sorte à ce qu'ils n'espèrent même plus être représentés par le système politique.

Le problème avec l'analyse proposée par Edelman concerne l'idée sous-jacente de l'existence de politiques symboliques intentionnelles, comme si les décideurs

s'efforçaient de les proposer spontanément. Il part du principe que les représentants du gouvernement ne s'intéressent pas vraiment aux questions d'inégalité et de mauvais résultats. Il pense qu'ils savent d'avance que les principales initiatives stratégiques ne parviendront pas à aider le groupe cible. Cela ne doit pas nécessairement être le cas. Des politiques symboliques peuvent aussi apparaître malgré la volonté des décideurs de mettre en œuvre des politiques efficaces. Les décideurs se cantonnent parfois dans des solutions de second choix faute de rationalité, parce qu'ils anticipent des obstacles institutionnels et politiques ou parce que les ressources humaines et matérielles nécessaires font défaut. Tantôt, ils se contentent de suivre ce qu'on appelle de bonnes pratiques sans se demander si elles sont adaptées à leur situation propre, tantôt, ils sont obligés d'appliquer des politiques imposées par des autorités supérieures, qui sont convaincues qu'elles constituent la meilleure solution (des organisations internationales comme la Banque mondiale et le FMI sont souvent accusées d'imposer des politiques aux pays en développement sans tenir suffisamment compte de la dynamique et de la complexité du contexte local). Ces idées supposent qu'il faut éliminer l'élément dénonciateur des politiques symboliques. Dans ce cas, les critères deviennent moins compromettants. Pour les besoins des analyses empiriques, cette idée est également utile, car il est très difficile dans la pratique d'examiner les motivations réelles à l'origine des politiques. Parallèlement à cela, nous ne voulons pas trop nous écarter des critères initiaux des politiques symboliques. Nous nous contenterons dès lors d'adapter ces critères en supprimant les motivations personnelles supposées. L'on obtient ainsi les critères suivants en ce qui concerne les politiques symboliques :

1. Elles sont simples dans leur présentation
2. Elles ne tiennent pas compte des éléments contextuels
3. Elles ferment les yeux sur les analyses empiriques
4. Elles débouchent sur des politiques qui profitent au groupe déjà privilégié

À l'opposé des politiques symboliques, on trouve, selon certains chercheurs, les politiques authentiques (Blühdorn) ou, comme on les appelle aujourd'hui, les *politiques reposant sur des informations factuelles*. Certains retracent les origines de ce type de politiques au gouvernement Blair au RU, qui basait ses politiques sur l'adage (ou le slogan) « ce qui compte, c'est ce qui fonctionne ». Selon Davies (2004), la réforme et la modernisation de l'appareil gouvernemental étaient au centre des préoccupations des gouvernements Blair de 1997 et 2001, comme en témoigne la promotion qui en est faite dans les livres blancs (le *Modernising Government White Paper* (Cabinet Office 1999a), un rapport de l'équipe du *Cabinet Office* responsable de la formulation des politiques stratégiques intitulé « *Professional Policy Making for the Twenty-First Century* » (Cabinet Office, 1999b) et un rapport ultérieur du Cabinet Office, *Better Policy Making* (Cabinet Office 2001a)).

D'autres estiment que cette façon de voir les choses ajoute foi au gouvernement Blair et considèrent ses tentatives de formuler des politiques reposant sur des faits comme l'archétype de la politique symbolique. Par exemple, en ce qui concerne sa décision d'entrer en guerre avec l'Irak, on a appris par la suite que ces politiques ne se basaient pas sur des informations factuelles, mais bien sur des informations manipulées (donc, des informations reposant sur des politiques plutôt

que sur des données factuelles). En outre, comme le faisait déjà remarquer William Dunn (1994) dans sa célèbre introduction à la formulation des politiques, les politiques reposant sur des informations factuelles (même si elles portent des noms différents) existaient déjà au début du XIX^e siècle, et elles ne sont devenues populaires qu'après la Seconde Guerre mondiale, avec l'apparition des groupes de réflexion et des analyses stratégiques, de même que la création d'instituts comme le RAND. De nos jours, la popularité du terme s'observe dans les organisations de promotion des politiques reposant sur des informations factuelles, comme la *Coalition for Evidence-based Policy*. Elle a des objectifs bien définis : 1. augmenter le nombre d'interventions attestées par la recherche en investissant de manière stratégique dans des évaluations rigoureuses – de préférence randomisées ; et 2. Promouvoir le recours généralisé aux interventions existantes attestées par des recherches en encourageant et en aidant les boursiers au niveau de l'État/local à les mettre en œuvre efficacement (<http://coalition4evidence.org/wordpress>). Le *Center for Evidence-based Policy* du département de la Santé d'Oregon propose une autre solution : aborder les problèmes politiques en se basant sur des informations factuelles et la collaboration, et il facilite les recherches répondant aux besoins des décideurs des gouvernements, ainsi que des secteurs privé et à but non lucratif (en travaillant avec des chercheurs qualifiés pour commander des études originales apportant des réponses reposant sur des informations factuelles aux questions stratégiques, en mettant en commun les ressources des parties partageant une même vision et souhaitant utiliser des recherches reposant sur des informations factuelles dans la formulation des politiques, et en utilisant des recherches de qualité dans les processus décisionnels reposant sur des informations factuelles (<http://www.ohsu.edu/ohsuedu/research/policycenter>). Au King College de Londres, on trouve le Centre for Evidence and Policy. Voici ce qu'on peut lire sur son site Web :

le fait de se baser sur des informations factuelles pour formuler les politiques publiques et sociales se fonde sur l'idée que l'on prend de meilleures décisions dans les politiques publiques et sociales lorsque le processus repose sur une bonne connaissance de la question traitée et lorsqu'on se pose les questions suivantes :

- Qu'est-ce qui constitue de bonnes informations factuelles ?
- Quel rôle jouent-elles (ou peuvent ou doivent-elles jouer) dans le processus décisionnel ?
- Quel est le meilleur moyen de produire de nouvelles informations factuelles rigoureuses ?
- Comment trouver des informations factuelles existantes et les analyser eu égard aux enseignements qui peuvent en être tirés sur les plans stratégique et pratique ?
- Quel est le meilleur moyen de faire passer ces informations des analystes aux décideurs et aux praticiens ?
- Comment déterminer si ces informations factuelles ont eu une influence ? <http://www.evidencenetwork.org>

En Australie, dans un discours adressé aux agents de l'État en avril 2008, le Premier ministre Kevin Rudd a même défendu les politiques reposant sur des informations factuelles : « les politiques reposant sur des informations factuelles

sont essentielles pour un gouvernement qui se veut réformiste ». Selon Rudd (2008), les décideurs ont besoin de méthode, de données de qualité et d'informations factuelles pouvant être vérifiées, ce qui demande du temps, des collaborateurs efficaces et indépendants et un environnement stratégique réceptif.

D'une manière générale, les politiques reposant sur des informations factuelles sont des politiques publiques reposant sur des informations objectives rigoureusement établies. On les définit comme une méthode qui « aide les gens à prendre des décisions éclairées à propos de politiques, de programmes et de projets, en basant la formulation et la mise en œuvre des politiques sur les meilleures informations disponibles » (Davies, 1999 : 3). La politique reposant sur des informations factuelles est une activité stratégique et opérationnelle, et elle a notamment pour fonction de produire des informations factuelles pour les générations futures de décideurs et de praticiens. Les politiques et la pratique reposant sur des informations factuelles doivent être la première réponse aux événements imprévus, en ce sens qu'il faut identifier ce que l'on sait déjà ou non à propos du problème (Davies, 2004 : 6). Selon lui, les politiques reposant sur des informations factuelles se fondent sur les données factuelles des recherches, comme les informations sur l'impact et la mise en œuvre, des informations analytiques descriptives, des modèles statistiques, ainsi que sur des informations économiques, comme des analyses coûts-avantages et coût-efficacité des politiques, mais aussi sur des informations éthiques, comme des informations sur l'efficacité relative, les coûts relatifs, les perceptions et les expériences des personnes, ainsi que sur l'aspect social (Davies, 2004 : 15).

Pawson (2006) propose, dans son célèbre ouvrage sur les politiques reposant sur des informations factuelles, une approche en trois étapes, qui va de l'explicitation de la théorie des politiques, à savoir les hypothèses causales, finales et normatives à l'origine des politiques, à la vérification de leur plausibilité et à l'amélioration de la théorie des politiques.

Même si, à première vue, on opte presque automatiquement pour des politiques reposant sur des informations factuelles plutôt que pour des politiques symboliques, certains obstacles doivent être franchis. Par exemple, peut-on les distinguer dans la pratique ? Et, plus important, les informations ne sont-elles pas toujours discutables, trop simplifiées, dépourvues de réalité politique ? Toutes les recherches présentent-elles une qualité suffisante pour être à la base d'un processus de formulation des politiques judicieux (Davies, Nutley et Smith, 2000) ? Les recherches empiriques sont-elles capables de tenir compte des intérêts contradictoires et sont-elles menées à temps pour pouvoir être utilisées ? Selon Mulgan (2003), il est déplacé d'accorder une place centrale aux informations issues des recherches compte tenu de *l'incertitude* des connaissances scientifiques sociales, de l'importance variable des différents domaines de connaissance, du fait que la formulation des politiques fait intervenir des facteurs autres que des informations factuelles, que la formulation des politiques n'est pas juste une question de savoir « ce qui fonctionne », mais bien de savoir ce qui fonctionne, à quel coût, et avec quels résultats, que les politiques reposant sur des informations factuelles peuvent elles-mêmes être considérées comme une idéologie politique, et que les habitudes et la tradition ont également une influence non négligeable sur la formulation des politiques. Même si ces critiques sont exagérées, il est sans doute vrai que les politiques reposant totalement sur des informations factuelles ne sont pas possibles.

Cela veut dire qu'il faut voir les politiques symboliques et celles reposant sur des informations factuelles comme deux extrêmes sur un continuum, c'est-à-dire comme des idéaux types dans la tradition wébérienne. En d'autres termes, comme des types qui ne sont pas idéaux au sens normatif, mais comme des idéaux types qui, dans leur forme la plus pure, présentent les caractéristiques évoquées plus haut. Ces idéaux types ne doivent même pas avoir de pendant empirique, car leur pertinence en tant que constructions analytiques ne doit être vérifiée qu'en termes d'adéquation analytique et non sur le plan de leur correspondance à la réalité sociale. Leur importance pour les analyses empiriques vient du fait que les idéaux types offrent au chercheur un cadre qui lui permet d'interpréter correctement les phénomènes sociaux. Dans notre cas, nous distinguons les politiques symboliques, caractérisées par leur simplicité, leur non prise en compte du contexte, leur souci des objectifs plutôt que des problèmes, leur inefficacité pour le groupe cible et le fait qu'elles ne profitent qu'aux groupes déjà privilégiés, des politiques reposant sur des informations factuelles, caractérisées par le fait qu'elles décrivent non seulement l'intervention et ses résultats attendus, mais aussi le contexte et le mécanisme sous-jacent, sur la base de ce que Pawson et Tilly (1997) qualifient de configurations « contexte-mécanisme-résultats », qui permettent non seulement de savoir si l'on peut s'attendre à ce que les politiques soient ou non efficaces, mais aussi de déterminer les conditions dans lesquelles ces politiques sont censées être efficaces pour le groupe cible. Elles se fondent en outre sur un diagnostic précis des problèmes et dans leurs résultats, elles profitent aux groupes sociaux auxquels les politiques sont destinées plutôt qu'aux groupes déjà privilégiés.

Les politiques en matière d'éducation au Brésil dans le cadre

Le contexte

L'étude de cas utilisée pour illustrer notre idée se base sur une partie des politiques en matière d'éducation du gouvernement brésilien. L'amélioration des résultats des écoles est une question déterminante au Brésil. Le gouvernement a pour objectif de parvenir à une note moyenne dans l'IDEB (un indice regroupant différents aspects des résultats scolaires des élèves) de 6 (la norme internationale dans les pays développés) en 4^e année, alors qu'au Brésil, en 2005, la note moyenne était de 3,8 en 4^e année (Mertens et Anfara, 2009 : 320).

La question est dès lors de savoir comment atteindre cet objectif ambitieux. Deux politiques ont été proposées : la décentralisation et l'augmentation du nombre d'enseignants titulaires d'un diplôme universitaire.

En ce qui concerne l'amélioration de la qualité des enseignants sur la base des diplômes universitaires, l'efficacité de cette politique semble à première vue évidente. Plus la qualité des enseignants est grande, mieux les écoles parviendront à améliorer les résultats de leurs élèves. Si l'on applique cela à la situation du Brésil, l'on peut s'attendre à ce que l'augmentation du nombre d'enseignants titulaires d'un diplôme universitaire entraîne une amélioration des résultats dans l'IDEB pour les écoles fondamentales. La politique est en outre facile à formuler : « former les enseignants ».

Il en va de même pour la décentralisation. Qui y est opposé ? Cette politique a une connotation bien plus positive que la centralisation ou la nationalisation.

Depuis 1988, le congrès national brésilien décentralise les responsabilités au profit des gouvernements des États et locaux et veille à ce que ceux-ci assument effectivement leurs responsabilités en augmentant les effectifs scolaires et en offrant aux écoles des États et locales les fonds nécessaires. Les lignes directrices contenues dans la Constitution sont devenues une politique nationale en 1996, lorsque le gouvernement brésilien a approuvé un amendement constitutionnel créant le *FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (Fonds de développement de l'enseignement fondamental et de valorisation de la carrière d'enseignant. Brasil, Congresso Nacional, 1996a, 1996b). Ce fonds préconisait une vaste redistribution des ressources fédérales et des États au profit des municipalités afin d'augmenter les effectifs scolaires dans les écoles fondamentales et secondaires. En bref, le fonds visait à réorienter et redistribuer les ressources des municipalités, des États et de l'Union, en consacrant un montant minimum de ressources financières à chaque enfant inscrit à l'école. Compte tenu de la redistribution prévue par le FUNDEF, d'importantes sommes d'argent ont été transférées à des municipalités plus petites, favorisant ainsi la décentralisation (Andrews, 1998). Il convient aussi de noter que la Constitution établissait que les municipalités devaient consacrer 25 % de leur budget à l'enseignement. Cependant, étant donné que dans les municipalités pauvres, le montant affecté ne suffisait pas à assurer la subsistance des écoles, ce n'est qu'après la mise en œuvre du *FUNDEF* que la décentralisation de l'enseignement s'est effectivement concrétisée. Le *FUNDEF* s'est avéré un moyen efficace d'augmenter les effectifs scolaires dans l'enseignement primaire : en 1992, 86,6 % des enfants âgés entre 7 et 14 ans étaient inscrits à l'école ; en 2007, cette part est passée à 97,6 % (UNICEF, 2009). Cependant, la question est de savoir si les éléments contenus dans le programme visant à améliorer la qualité de l'enseignement ont pu avoir un impact visible sur les résultats des élèves. En effet, l'absence de capacité locale à améliorer la qualité est considérée comme l'un des principaux problèmes liés à la décentralisation des services d'éducation en Amérique latine (Fiske, 1996 ; Duarte, 1997). Dans un *Policy Research Working Paper* de la Banque mondiale, Prud'homme (1994) affirme que la décentralisation financière ne se traduit pas nécessairement par des allocations efficaces et que cela complique la mise en œuvre des programmes de stabilisation macroéconomique. La littérature sur la décentralisation des programmes sociaux fait aussi apparaître des points de vue mitigés. L'une des questions litigieuses concerne la question de savoir si les gouvernements locaux possèdent ou non la capacité technique nécessaire pour offrir des services sociaux décentralisés. Litvak *et al.* (1998) adoptent le point de vue qui prévaut dans les publications de la BM et soutiennent que la capacité au niveau local n'est pas une contrainte pour la décentralisation. Ils soutiennent que les problèmes de capacités locales sont dus à l'imposition par le gouvernement central de règles bureaucratiques excessives pour les administrations locales. Ils affirment en outre que l'idée selon laquelle la décentralisation doit être précédée d'un renforcement des capacités « [...] semble être la conséquence d'un paradigme qui considère le renforcement des capacités dans un cadre descendant, axé sur l'offre » (1998 : 28). Ils laissent néanmoins entendre que la décentralisation asymétrique est davantage faisable que la « technique du tout ou rien ». Certains critères s'imposent dès lors pour pouvoir décider si les municipalités sont adaptées à la décentralisation.

Les politiques de décentralisation gagnent cependant l'appui international. Comme cela a été le cas en ce qui concerne la décentralisation en général, la Banque mondiale a été l'une des principales organisations à promouvoir la décentralisation dans l'enseignement. Comme dans d'autres publications de la BM sur la décentralisation, par exemple, Winkler et Gershberg (2000) soutiennent que la décentralisation est en principe capable de promouvoir l'efficacité économique et la participation des citoyens, et dans l'enseignement, la décentralisation de l'éducation permettrait d'améliorer la qualité de l'enseignement.

Données et méthodes

La qualité de l'enseignement fondamental au Brésil se mesure par les résultats obtenus dans l'IDEB, l'Indice brésilien mesurant la qualité de l'enseignement. L'IDEB est un indice créé pour évaluer les résultats des étudiants à l'échelle nationale. Il a pour objectif de créer un point de référence pour évaluer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux de gouvernement (municipal, États et fédéral), ainsi qu'au niveau des écoles. Il s'agit d'un indice composite, qui prend en considération non seulement les résultats des étudiants aux examens, mais aussi des « facteurs de flux » (le nombre d'années passées pour passer d'une année à l'autre, le redoublement scolaire et le taux d'abandon) (Fernandes, 2007). En conséquence, l'IDEB assure un dosage acceptable entre résultats aux examens et facteurs de flux. Si les écoles A et B obtiennent des résultats similaires à l'examen national standardisé, mais que l'école A présente un taux d'abandon supérieur à celui de l'école B, l'IDEB de l'école A sera supérieur à celui de l'école B. Dans le même ordre d'idées, si les élèves de l'école A ont mis plus de temps pour passer d'une année à l'autre que ceux de l'école B, mais qu'ils obtiennent des résultats nettement meilleurs que celle-ci à l'examen standardisé, alors l'IDEB des deux écoles sera le même. Les notes sur l'IDEB vont de 0 à 10, mais le gouvernement fédéral a établi une note de 6,0 (moyenne nationale) en tant qu'objectif à atteindre pour l'année 2021, ce niveau de résultats étant considéré comme équivalent aux résultats moyens des étudiants des pays développés, tels que mesurés par l'étude PISA de l'OCDE (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) (Fernandes, 2008). Les notes ont été obtenues au terme des 4^e et 8^e années et expriment la moyenne pondérée des notes sur l'IDEB des écoles situées dans chaque municipalité. Les notes sur l'IDEB à analyser ont été recueillies en 2007 par l'INEP (MEC/INEP, 2008a). L'ensemble de données comprend 7957 écoles situées dans 2755 municipalités pour les notes obtenues en 2005 et 2007. Les analyses qui suivent ne portent que sur les écoles d'État et municipales ; les écoles fédérales et privées ne sont pas prises en considération.

Le tableau 1 présente la répartition des écoles dans l'ensemble de données.

Tableau 1 : Municipalités, années et types d'écoles dans l'ensemble de données.

4 ^e année			8 ^e année		
Municipales uniquement	D'État uniquement	Municipales et d'État	Municipales uniquement	D'État uniquement	Municipales et d'État
2 245	489	2 755	743	2 335	2 450

Source : Adapté de MEC/INEP, 2008a.

Étant donné que le contexte social est censé avoir une influence sur les résultats de l'enseignement, il convient de se demander dans quelles situations les écoles municipales obtiennent de meilleurs résultats que les écoles d'État et inversement. Cela s'applique à la pauvreté et au développement humain. La pauvreté dans les municipalités brésiliennes va de 3 à 93 % et l'IDH varie entre 0,46 et 0,92. Les données sur la pauvreté pour 2000 sont issues de *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas* – site Web de l'IPEA (MEC/INEP, 2008b). Les données relatives à l'IDH sont issues du PNUD (2000). Dans la partie qui suit, nous allons analyser ces données afin de répondre à notre question de recherche : doit-on considérer les politiques brésiliennes comme des politiques symboliques ou comme des politiques reposant sur des informations factuelles ?

Des politiques reposant sur des informations factuelles ou des politiques symboliques ?

Les politiques brésiliennes en matière d'éducation correspondent-elles aux critères définissant les politiques symboliques ? Nous soutenons ci-dessous que oui.

Premièrement, ces politiques sont basées sur une théorie stratégique trop simpliste, sur des slogans (« former les formateurs » et « décentraliser les responsabilités »), indépendamment de la complexité du problème et des facteurs contextuels variables dans le pays. Au Brésil, le contexte varie considérablement d'un district à l'autre. Le pourcentage de pauvres, par exemple, va de 2,7 % à 93 %, avec une moyenne de 46,6 %. Les résultats sur l'indice de développement humain varient en conséquence entre,47 et,92, avec une moyenne de,70.

Deuxièmement, si l'efficacité des politiques est aléatoire, cela veut dire que les politiques générales ne fonctionneront pas forcément dans tous les districts et qu'il est même possible, d'après Edelman, qu'elles oeuvrent en faveur des plus riches. Il s'agit d'un deuxième élément rapprochant les politiques des politiques symboliques. Cela semble en effet être le cas dans le tableau 2, qui présente les corrélations entre différentes variables.

Tableau 2 : Corrélations de Pearson entre les variables au Brésil

	IDEB des écoles d'État – 4 ^e année	IDEB des écoles municipales – 4 ^e année	% de pauvres	Indice de développement humain	% d'enseignants (de la 1 ^{ère} à la 8 ^e année) diplômés de l'université
IDEB des écoles d'État – 4 ^e année	1				
IDEB des écoles municipales – 4 ^e année	,70(**)	1			
% de pauvres	–,66(**)	–,76(**)	1		
Indice de développement humain	,65(**)	,74(**)	–,95(**)	1	
% d'enseignants (de la 1 ^{ère} à la 8 ^e année) avec diplôme universitaire	,45(**)	,55(**)	–,67(**)	,67(**)	1

** Toutes les corrélations sont significatives au niveau 0,01 (bilatérales).

Le tableau 2 indique tout d'abord que les résultats des écoles d'État et municipales dans les mêmes districts sont fortement liés ($r = .70$), ce qui est le signe de petites différences entre leurs résultats. Un test *t* simple révèle que les écoles d'État obtiennent en réalité une note moyenne sur l'IDEB de 4,09 en 4^e année et les écoles municipales, de 3,92, ce qui constitue une différence statistiquement significative étant donné l'énorme échantillon (environ 3000 écoles d'État et 4900 écoles municipales), sans pour autant être importante, et, c'est important, que la balance penche pour les écoles d'État et non pour les écoles municipales. S'il existait une différence importante entre les écoles d'État et les écoles municipales en faveur de ces dernières, la décentralisation pourrait être un bon moyen d'améliorer les résultats des élèves. Ce n'est cependant pas le cas.

L'on constate aussi dans le tableau 2 que dans les deux types d'écoles, le taux de pauvreté et le score IDH du district dans lequel l'école se situe sont les principaux déterminants des résultats sur l'IDEB. ($R^2 = .66$ et $.76$ respectivement). Dans les districts riches, les élèves obtiennent des résultats nettement meilleurs que dans les districts plus pauvres. Troisièmement, on constate que les enseignants titulaires d'un diplôme universitaire se retrouvent plus particulièrement dans les districts plus aisés ($R^2 = .66$ et $.76$ respectivement).

Tableau 3 : Scores IDEB au Brésil, réels et projetés au terme des 4e et 5e années.

Année	Réel				Projeté					
	2005		2007		2007		2015		2021	
Types d'écoles	4 ^e année	8 ^e année	4 ^e année	8 ^e année	4 ^e année	8 ^e année	4 ^e année	8 ^e année	4 ^e année	8 ^e année
Toutes	3,8	3,5	4,2	3,8	3,9	3,5	5,2	4,7	6,0	5,5
Publiques	3,6	3,2	4,0	3,5	3,6	3,3	5,0	4,5	5,8	5,2
Privées	5,9	5,8	6,0	5,8	6,0	5,8	7,0	6,8	7,5	7,3
Municipales	3,4	3,1	4,0	3,4	3,5	3,1	4,8	4,3	5,7	5,1
D'État	3,9	3,3	4,3	3,6	4,0	3,3	5,3	4,5	6,1	5,3

Source : MEC/INEP, 2008a

À propos de la formation des formateurs

En ce qui concerne la formation des formateurs, ou le fait de souligner l'importance d'enseignants diplômés de l'université, le gouvernement oublie que cela ne fonctionne que lorsque les enseignants qualifiés sont disposés à travailler dans les écoles et municipalités qui obtiennent les moins bons résultats. En réalité, cependant, les écoles situées dans les districts plus riches sont mieux à même d'attirer des enseignants diplômés de l'université que celles situées dans les districts plus pauvres. Une analyse des facteurs déterminant les endroits où les enseignants titulaires d'un diplôme universitaire travaillent indique que lorsqu'ils obtiennent leur diplôme, ils ne choisissent pas de travailler dans des régions pauvres, mais travaillent plus particulièrement dans les municipalités plus riches, obtenant des résultats relativement élevés sur l'indice de développement humain et possédant une infrastructure de soins de santé relativement bonne. Il existe une corrélation de,65 entre la richesse du district et le pourcentage d'enseignants diplômés de l'université ($p > ,000$, $N = 5414$ écoles). Par conséquent, la politique visant à augmenter le nombre d'enseignants titulaires d'un diplôme universitaire afin d'améliorer les résultats dans l'IDEB n'aboutit pas en raison du fait que ces enseignants ont tendance à travailler dans les écoles qui obtenaient déjà de meilleurs résultats en raison du contexte socioéconomique plus favorable. On peut même dire que cette politique renforce les différences entre les écoles obtenant de bons résultats et les autres dans différents districts.

Tableau 4 : Corrélations partielles entre les scores sur l'IDEB et le pourcentage d'enseignants du fondamental titulaires d'un diplôme universitaire (Contrôle % de pauvreté)

Corrélations	4 ^e degré		8 ^e degré	
	Écoles d'État	Écoles municipales	Écoles d'État	Écoles municipales
R partiel	0.064*	0.095**	0.053*	non sign.
R ²	0.004 (0.4 %)	0.009 (0.9 %)	0.003 (0.3 %)	

* $p = 0.001$; ** $p < 0.001$

Le tableau 4 indique que lorsque l'on tient compte de la pauvreté du district, le nombre d'enseignants diplômés de l'université n'a guère d'influence sur les résultats dans l'IDEB. Au Brésil, l'influence des titres des enseignants (ou, du moins, d'un type bien précis de titre : le diplôme universitaire) explique très peu de la variation des résultats sur l'IDEB. Le tableau 4 fait apparaître des corrélations partielles entre les scores sur l'IDEB et le pourcentage d'enseignants du fondamental titulaires d'un diplôme universitaire. (Seules les municipalités de moins de cinquante mille habitants ont été incluses dans l'analyse, car la variable qui nous intéresse (le pourcentage d'enseignants titulaires d'un diplôme universitaire) concerne les écoles publiques comme les privées ; cette approche donne une idée plus précise des résultats des corrélations partielles, dans la mesure où les municipalités plus petites ont tendance à compter peu d'écoles primaires privées, voire aucune). Lorsque l'on tient compte de la pauvreté, le pourcentage d'enseignants diplômés de l'université explique très peu de la variation des scores sur l'IDEB : moins de 1 % pour les quatre catégories d'écoles examinées. (Dans les municipalités de plus de cinquante mille habitants, les corrélations partielles étaient également limitées : pas plus de 1,2 %). Cela ne veut pas dire que les enseignants qualifiés soient inutiles, mais bien que la pauvreté a une influence tellement grande sur les résultats des élèves que les efforts des enseignants qualifiés semblent totalement inutiles ou presque.

Pour conclure, on peut dire que les politiques brésiliennes visant à amener les résultats scolaires des écoles fondamentales au niveau de ceux des pays en développement font apparaître, pour les quatre indicateurs, des politiques symboliques. Elles sont trop simplistes, elles ne tiennent pas compte des facteurs contextuels, elles ferment les yeux sur les analyses empiriques, elles profitent aux groupes déjà privilégiés de la société et elles ne tiennent pas compte des éléments qui contredisent les hypothèses à leur origine.

Conclusions

Dans le présent article, nous distinguons les politiques symboliques de celles reposant sur des informations factuelles sur la base de quatre critères : leur simplicité, la non prise en compte des facteurs contextuels et des données empiriques et la production de politiques profitant au groupe déjà privilégié. Sur la base de la théorie d'Edelman formulée dans les années 60 et, plus récemment, des théories de Schneider et Ingram (1993), Davis (2004) et Blühdorn (2007), nous avons avancé que les politiques symboliques, qui n'effectuent pas de diagnostic précis des problèmes, ne tiennent pas compte de la question de savoir si des politiques génériques vont fonctionner dans les conditions locales, qui simplifient les problèmes de même que les solutions, qui ferment les yeux sur leurs effets secondaires possibles et qui ne prévoient pas leurs conséquences probables pour le groupe cible, profitent généralement au groupe qui a le moins besoin des politiques concernées et risquent de ne pas s'intéresser au groupe qui en a le plus besoin.

Les politiques reposant sur des informations factuelles, qui soulèvent la question des conditions dans lesquelles elles sont censées être efficaces pour le groupe cible, qui effectuent un diagnostic précis des problèmes et qui analysent les problèmes, aussi complexes soient-ils, sont censées être plus efficaces pour le groupe cible. Par conséquent, les quatre critères peuvent être utilisés dans les

recherches empiriques pour distinguer les politiques symboliques de celles reposant sur des informations factuelles et pour estimer leur efficacité attendue.

Le but de l'opération n'est pas de mettre en cause les décideurs politiques. La distinction établie dans notre étude s'écarte explicitement des théories antérieures en ce qu'elle ne se base pas sur de mauvaises intentions de la part des décideurs, qui produiraient volontairement des politiques avantageuses pour les groupes déjà privilégiés. Cela serait non seulement presque impossible à prouver, mais cette idée cause aussi souvent du tort aux décideurs, contraints de formuler des politiques dans l'adversité. Les quatre critères constituent pour les analystes ou les évaluateurs des politiques un moyen relativement simple d'évaluer la qualité et l'efficacité des politiques.

Nous avons illustré l'importance et l'applicabilité de cette distinction en prenant l'exemple des politiques brésiliennes en matière d'éducation. Ces politiques simplifient les problèmes en utilisant de brefs slogans pour appuyer les politiques : « décentraliser les tâches et les responsabilités » et « former les formateurs ». Notre analyse a cependant révélé que les différences dans les résultats scolaires se retrouvent entre les districts pauvres et les riches, entre les écoles privées et les publiques, plutôt qu'entre les écoles d'État et les municipales ou en raison d'un contrôle central ou local. La décentralisation et la politique relative à la formation des formateurs n'ont par conséquent pas abouti. Ces politiques se fondent sur des hypothèses erronées quant à la nature et aux causes du problème proprement dit.

Les politiques de décentralisation partent du principe que les différences dans les résultats se retrouvent entre les écoles municipales et les écoles d'État. En réalité, cependant, les différences les plus marquées se retrouvent entre les écoles privées et les publiques. Dans un tel contexte, on ne peut guère espérer que le fait de transférer des fonds depuis des écoles publiques (les écoles d'État) vers d'autres (les écoles municipales), ou de rendre les municipalités responsables sur le plan légal va améliorer la qualité des écoles publiques.

La politique consistant à augmenter le nombre d'enseignants diplômés de l'université aurait pu aboutir si le gouvernement avait également contraint ces universitaires à travailler dans les districts pauvres. Il ne l'a pas fait et étant donné que ces enseignants qualifiés ont tendance à aller travailler dans les districts riches, et non dans les pauvres, la politique a eu pour effet d'accroître les différences entre les districts pauvres et les riches, au profit de ces derniers. Compte tenu de tout cela, ces politiques se rapprochent des politiques symboliques pures.

Nous ne soutenons pas dans cet article qu'il n'existe aucune différence entre les enseignants qualifiés et ceux moins qualifiés, mais bien que les politiques visant à améliorer la formation des enseignants ne profitent pas aux districts pauvres, mais plutôt aux riches, car c'est ici que les enseignants diplômés ont tendance à aller travailler. Les politiques, quelles qu'elles soient, qui ne tiennent pas compte de cela sont vouées à se rapprocher de l'idéal type des politiques symboliques. Nous disons qu'elles se *rapprochent* de l'idéal type car on ne trouve que rarement des politiques reposant sur des informations factuelles ou des politiques symboliques dans leur forme la plus pure. Il est plus probable que les politiques soient un mélange de ces deux types. Cela n'enlève rien à l'importance de la distinction.

Dans le cas du Brésil, par exemple, une politique reposant sur des informations factuelles contiendrait des recommandations relativement différentes de

celles proposées par les slogans que l'on retrouve dans les politiques réelles, à savoir aider les écoles dans les districts pauvres et leur donner davantage de moyens, obliger les enseignants diplômés de l'université à travailler, pendant quelques années au moins, dans les districts plus pauvres, ou leur offrir des mesures d'incitation pour qu'ils le fassent, ne pas suivre les tendances discutables en faveur de la décentralisation, mais plutôt aborder le problème en tant que tel, c'est-à-dire les différences énormes entre les écoles publiques et les privées. Cela suppose qu'il faut offrir à celles-là davantage de moyens pour leur permettre de s'aligner sur celles-ci.

Notre article n'a absolument pas pour but de critiquer le gouvernement brésilien. La distinction entre politiques symboliques et politiques reposant sur des informations factuelles supprimait explicitement l'élément accusatoire caractérisant les politiques symboliques et l'idée sous-jacente que les celles-ci sont conçues pour n'être que symboliques. On retrouve par ailleurs des politiques de ce type partout dans le monde et les politiques faisant appel à la décentralisation présentent effectivement des supercheries dont il est difficile de se débarrasser, tout comme les politiques qui profitent à ceux qui sont déjà aisés. Comme l'indiquent également beaucoup de rapports sur les pays développés, ceux à qui le gouvernement profite le plus sont aussi ceux qui ont le moins besoin d'aide, même si les politiques proprement dites visent à venir en aide aux groupes les plus défavorisés.

L'idée avancée ici est que le fait de renoncer aux politiques symboliques au profit de politiques reposant sur des informations factuelles peut changer les choses, même si ces politiques sont difficiles à produire sous leur forme la plus pure. Les études empiriques peuvent mettre le doigt sur les aspects essentiels des problèmes sociaux, conduire les décideurs dans la bonne direction et faire savoir au public quelles politiques sont symboliques et lesquelles ont des chances de changer les choses. Cet argument suffit en soi pour préconiser davantage de politiques reposant sur des informations factuelles.

Références

- Andrews, C W (1998) *Descentralização da educação no Brasil*. Unpubl. manuscript submitted to FGV/EAESP.
- Blühdorn, (2007), Sustaining the unsustainable, Symbolic Politics and the Politics of Simulation, *Environmental Politics*, Vol. 16 no 2, 251-275.
- Brasil, Congresso Nacional (1996a). Emenda constitucional Nº 14. *Diário Oficial*, September 13th, 1996. Retrieved April 24, 2008, from : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm.
- Brasil, Congresso Nacional (1996b). Lei Nº 9.424. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial*, December 26th, 1996. Retrieved March 3rd, 2008, from : <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lei9424m.pdf>.
- Cabinet Office (1999a) Modernising Government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. March 1999. London : Cabinet Office.
- Cabinet Office (1999b) Professional Policy Making for the Twenty First Century. Report by Strategic Policy Making Team Cabinet Office. (September 1999), London : Cabinet Office.
- Cabinet Office (2001) Better Policy Making. Centre for Management and Policy Studies. London : Cabinet Office.

- Davies, P.T. (1999) What is Evidence-Based Education ? *British Journal of Educational Studies*, 47, 2, 108-121
- Davies, P. (2004) *Is evidence-based government possible ?* Jerry Lee Lecture, presented at the 4th annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington
- Davies H.T.O., Nutley S. & Smith P. (2000) (eds) *What Works ? Evidence Based Policy and Practice in Public Services*, The Policy Press, Bristol.
- Duarte, Jesús. (1997). Clientelismo e implementação de programas sociais : el caso de um projecto del Banco Mundial para Educação Primaria em Colombia. In M.C.R. de Ferro and A.D. Gutiérrez, *Política social : desafios y utopias*. (pp. 259-285). Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana.
- Dunn, W.N. (1994) *Public Policy Analysis : An Introduction*. Prentice Hall.
- Edelman, M. (1964) *The symbolic uses of politics*, Urbana : University of Illinois Press.
- Fernandes, Reynaldo (2007). *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)*. Brasília : INEP. (Textos para Discussão n. 26). Retrieved March 3, 2009, from <http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4121#>.
- Fernandes, R. (2008). Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) : metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília : INEP. Retrieved May 8, 2008, from http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Artigo_projecoes.pdf.
- Fiske, Edward (1996). *Decentralization of education : gaining consensus*. (Directions in Development Series). Washington : The World Bank. Retrieved 10 October, 1998 from http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/11/01/000009265_3970716145037/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- Hansjürgens, B. et Lübbe-Wolff, G. (2000) (Eds.), *Symbolische Umweltpolitik*, Frankfurt/Main : Suhrkamp.
- INEP (2008). Sinopse estatística da educação básica : censo escolar 2006. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Litvack, Jennie, Junaid, Ahmad & Bird, Richard M. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington D.C. : World Bank (Sector Studies Series – Poverty Reduction and Economic Management).
- MEC/INEP (2008a) Sinopse estatística da educação básica : censo escolar 2006. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- MEC/INEP (Ministerio da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”) (2008b) IDEB – Índice da Educação Básica. Brasília : INEP. Retrieved 10 April 2009, from : <http://portalideb.inep.gov.br/>.
- Mertens, S. B. et V.A. Anfara, Jr. (2009). USA, *An International Look at Educating Young Adolescents*, Information Age Publishing, 2009.
- Mulgan, G. 2003, ‘Government, Knowledge and the Business of Policy-Making’, *Canberra Bulletin of Public Administration*, No. 108, pp. 1–5.
- Pawson, R. (2006) *Evidence-Based Policy, A realist perspective*, Sage publ. London.
- Pawson, R. & N. Tilly (1997) *Realistic Evaluation*. Sage, London.
- Prud'homme, R. (1994). *On the dangers of decentralization*. Washington D.C. : World Bank (Policy Research Paper n. 1252).
- Rudd K (2008) Address to Heads of Agencies and members of Senior Executive Service, 30 April 2008. Retrieved from <http://www.apsc.gov.au/media/rudd300408.htm>.
- Schneider, A.L. et H. Ingram, (1993) Social construction of target populations : Implications for Politics and Policy, *American Journal of Political Science Review*, Vol. 87, No 2. 331-346.
- UNPD, United Nations Development Program. (2000). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*.
- UNICEF, United Nations Children's Fund (2009). O Direito de Aprender : Potencializar avanços e reduzir desigualdades. [coordenação geral Maria de Salette Silva e Pedro Ivo Alcântara]. Brasília, DF : UNICEF.
- Winkler, Donald R. & Gershberg, Alec Ian (2000). Educação decentralization in Latin America : The effects on the quality of schooling. In : Burki, Shahid J., Eid, Florence, Freire, Maria Emilia, Vergara, Victor, & Perry, Guillermo E., (Eds.) (2000). *Annual World Bank Conference on development in Latin America and the Caribbean – 1999 Proceedings : Decentralization and accountability of the public sector*. Washington, DC : World Bank. p. 203-225.