



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO
BÁSICA NO PERU: AS CARACTERÍSTICAS DA
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO PILOTO E SEUS EFEITOS EM
LA MOLINA E IMPERIAL (2006-2011)**

HAYDEÉ LILIANA VERA ROJAS

Feira de Santana/BA
Março/2019

HAYDEÉ LILIANA VERA ROJAS

**DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO
BÁSICA NO PERU: AS CARACTERÍSTICAS DA
IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO PILOTO E SEUS EFEITOS EM
LA MOLINA E IMPERIAL (2006-2011)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual de Feira de Santana, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Educação, sob a orientação da professora Dr^a Antonia Almeida Silva.

Feira de Santana – BA

2019

Ficha catalográfica – Biblioteca Central Julieta Carteado

V581d Vera Rojas, Haydeé Liliana

Descentralização na gestão pública da educação básica no Peru: as características da implementação do plano piloto e seus efeitos em La Molina e Imperial (2006-2011) / Haydeé Liliana Vera Rojas. -, 2019.

114 f.: il.

Orientadora: Antonia Almeida Silva

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

1.Educação. 2. Educação básica – Peru. 3. Educação - Gestão. 4. Educação- Descentralização. 5. Plano Piloto de Municipalização da Educação – Peru. I. Silva, Antonia Almeida, orient. II. Universidade Estadual de Feira de Santana. III. Título.

CDU: 37.014(85)

HAYDEÉ LILIANA VERA ROJAS

DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PERU: AS CARACTERÍSTICAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO PILOTO E SEUS EFEITOS EM LA MOLINA E IMPERIAL (2006-2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Educação, na área de concentração Educação, Sociedade e Culturas, tendo sido avaliada pela seguinte banca examinadora:

Profª Drª Antonia Almeida Silva - UEFS (Orientadora)

Profª Drª Marta Lícia Teles de Jesus – UFBA

Profª Drª. Elizabete Pereira Barbosa – UEFS

Feira de Santana, 11 de Março de 2019.

Resultado: _____

*Aos meus pais, por constantemente me incentivarem
a estudar e a ser bem-sucedida.*

*Aos meus irmãos Victor e Jesus, pelo apoio imensurável;
graças a Deus, que cuidou e protegeu
a mim e a minha família todo o tempo
que estive longe do meu país*

AGRADECIMENTOS

Sempre considerei, pelo ensinamento que recebi dos meus pais, que a palavra “obrigada” tem um valor espiritual imenso e a vida nos dá tantas oportunidades para que a possamos pronunciar! Desde o início de um novo dia, são tantos os momentos que nos permitem agradecer, não só às pessoas, mas também à oportunidade em si de podermos realizar atividades em benefício, principalmente, dos outros. Assim sendo, agradeço, em primeiro lugar, a Deus, que é a minha base, a minha fortaleza e a luz no meu caminho.

Aos meus irmãos, pelo apoio incondicional que sempre me deram na vida.

À minha orientadora, Antônia Almeida Silva, que foi minha guia e mestre neste labor de pesquisadora. Tive o seu profissionalismo e dedicação, sempre que se fez necessário.

Ao grupo Centro de Estudos e de Documentação em Educação (CEDE)/UEFS, pelo acolhimento e pelas discussões sobre Políticas Educacionais que tanto me ajudaram abrir janelas novas em prol de uma educação de qualidade.

A todos os meus professores do mestrado, que contribuíram com a minha formação e motivação para a pesquisa. Trata-se de uma equipe de profissionais e, principalmente, seres humanos, de quem recebi não só conhecimentos, mas apoio moral durante a minha estadia no Brasil.

Um agradecimento especial para Fran Albano, da Assessoria Especial de Relações Institucionais (AERI), de quem recebi sempre o calor de amiga. Em seu nome, também agradeço à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), pelas oportunidades proporcionadas, especialmente no Mestrado em Educação. Minha ida para a cidade de Feira de Santana, e a realização deste curso, foi viabilizada pelo **Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)**, por meio da concessão de uma bolsa pelo período de vinte e quatro meses. Ao CNPq, os meus agradecimentos e reconhecimento pelo apoio concedido, com recursos públicos do Estado brasileiro. Agradeço, também, ao Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação (PAEC OEA/GCUB), em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA), que tem proporcionado a qualificação profissional, em nível de pós-graduação, em instituições de alto nível acadêmico.

No plano das relações pessoais, agradeço à Daniela Cristina Ribeiro de Lima, colega de estudos, que me presenteou com uma amizade verdadeira, que se preocupou desde sempre com o meu bem-estar em Feira de Santana, inclusive me apoiando nos estudos e nas condições materiais, quando eu precisava organizar a minha moradia. À Manuela Cassia

Gomes, companheira de aula e da turma no CEDE, bem como à minha querida amiga Analice Brandão Rodrigues, que me auxiliou muitas vezes, em momentos difíceis, inclusive, quando eu me encontrava longe, doando sempre o seu apoio incondicional; que jamais esquecerei. Desejo muitas bênçãos para todas elas.

A toda “turma da resistência”, profissionais que contribuíram para o meu crescimento pessoal, o meu reconhecimento e gratidão.

À professora Ana Maria Fontes, pessoa maravilhosa, que me brindou apoio fraterno sempre, amiga linda.

Ao pessoal administrativo do mestrado, sempre disposto a me ajudar com gestos de bondade e gentileza.

Serei eternamente grata, pois encontrei pessoas maravilhosas em meu percurso de estudos e pesquisa tanto no Brasil quanto no Peru. Essas pessoas constantemente compartilharam conhecimentos e contribuíram para que eu avançasse nos estudos.

RESUMO

A presente dissertação problematizou a descentralização da gestão da educação pública do Peru, notadamente a Educação Básica Regular (EBR), no marco da vigência do Plano Piloto de Municipalização, no período 2006-2011. A pesquisa teve como objetivo geral analisar a descentralização da gestão e sua efetivação na vigência do Plano Piloto de Municipalização da Educação nos distritos de La Molina e Imperial Cañete, explorando as relações entre descentralização e modernização. Para orientar metodologicamente o estudo foram assumidas como categorias analíticas: gestão, descentralização e modernidade, por entendê-las como chaves interpretativas importantes para a compreensão do objeto de forma contextualizada e, por assim dizer, explorar as dimensões sócio-históricas, políticas e pedagógicas que ele (o objeto) encerra. A investigação utilizou como procedimento central a análise de documentos, tomando como fontes documentos oficiais, sejam impressos ou digitais, além de jornais. Complementarmente, recorreu-se, também, ao diálogo informal com pessoas atuantes nos órgãos oficiais, as quais deram pistas sobre a localização de documentos e fizeram comentários sobre a matéria em apreço. Os dados coletados e interpretados permitiram a constatação de que a aplicação da descentralização no Peru foi complexa e sofreu os efeitos da longa tradição centralista do país. A falta de consenso político e social sobre os objetivos a serem alcançados, além da frágil participação cidadã, mostraram-se como barreiras ao Plano Piloto de Municipalização da Educação (2006-2011), especialmente para as localidades com recursos escassos, como foi o caso de Imperial. Assim, o Peru seguiu com dificuldades para efetivar a descentralização e superar as grandes diferenças entre as escolas da capital e das províncias, da cidade e do campo. Deste modo, esta pesquisa constatou que o Plano Piloto de Municipalização da Educação projetava um olhar descentralizador de todos os serviços do Estado, com a finalidade de que os recursos pudessem ser usados de forma mais eficiente, efetiva e perto da população, porém, conservava condições improváveis para o alcance dos objetivos propostos, pois carecia das transferências financeiras ao Fundo de Compensação para a Municipalização (FONCOMUGE); capacidade técnica, pessoas para compor as equipes técnico-pedagógica e participação de outros atores sociais, o que foi marcando uma linha cheia de obstáculos para o seu bom desenvolvimento.

Palavras-chave: Gestão; descentralização; modernidade; Plano Piloto.

ABSTRACT

The present investigation problematized the decentralization of the management of public education in Peru, particularly in the Regular Basic Education (EBR), within the framework of the validity of the Municipalization Pilot Plan, in the period 2006-2011. The general objective of the research is to analyze the decentralization of management and its effectiveness in the validity of the Municipalization Pilot Plan in the districts of La Molina and Imperial Cañete, exploring the relations between decentralization and modernization. To guide the study methodologically, they were assumed as analytical categories: management, decentralization and modernization, considering them as important interpretive keys for understanding the object in a contextualized way and, so to speak, exploring the socio-historical, political and pedagogical dimensions that the (the object) encloses. The investigation used as a central procedure the analysis of documents, taking as sources official documents, whether printed or digital, as well as newspapers. In addition, informal dialogue was also used with people acting on the official bodies, who gave clues about the location of documents and commented on the topic of interest. The data collected and interpreted allowed the verification that the application of decentralization in Peru was complex and suffered the effects of the long centralist tradition of the country. The lack of political and social consensus on the objectives to be achieved, in addition to the fragile citizen participation, showed barriers to the Pilot Plan for the Municipalization of Education (2006-2011), especially for localities with scarce resources, as was the case of Imperial. Thus, Peru continued to struggle to implement decentralization and overcome the great differences between the schools of the capital and the provinces, the city and the countryside. In this way, this research found that the Pilot Plan for the Municipalization of Education projected a decentralizing view of all State services, with the purpose that resources could be used more efficiently, effectively and close to the population, without However, it maintained improbable conditions for the achievement of the proposed objectives, since it lacked technical capacity, human resources and the participation of other social actors, which marked a line full of obstacles to its proper development.

Keywords: Management, decentralization, modernity; Pilot Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Organograma do CEM	59
Figura 2	– Organograma estrutural do Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa	60

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	– UGEL da Região Lima	63
Mapa 2	– Distrito de La Molina	64
Mapa 3	– Localização de Cañete no mapa de Lima	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Alunos matriculados segundo o nível educativo, 2012	66
Gráfico 2	– Porcentagem de matrícula em centro educativos por tipo de gestão, 2012	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Número de alunos matriculados no sistema (EBR) de 2008-2016 (em miles)	51
Quadro 2	– Taxa de matrícula líquida da população de 3 a 5 anos de idade (educação inicial) 2008-2016 (%)	51
Quadro 3	– Taxa de matrícula líquida da população de 6 a 11 anos (educação primária) 2008-2016 (%)	51
Quadro 4	– Taxa de matrícula líquida da população de 12 a 16 anos de idade (educação secundária) 2008-2016 (%)	52
Quadro 5	– Vice-ministérios, direções e programas do Ministério da Educação do Peru, instituídos a partir de 1993	53
Quadro 6	– Unidades de Gestão Educativa Local (UGEL) de Lima Metropolitana	53
Quadro 7	– Unidades de Gestão Educativa Local (UGEL) de Lima Provincial	54
Quadro 8	– Etapas do PPM	61
Quadro 9	– Instituições e participantes envolvidas no Plano Piloto de Municipalização da Educação (2007)	61
Quadro 10	– População educativa do distrito de La Molina em 2010	65
Quadro 11	– Instituições educativas e alunos segundo a gestão educativa, 2012	66
Quadro 12	– Infraestrutura e população educativa, Cañete, 2009	70
Quadro 13	– Níveis educativos alcançados até 2005, Cañete	71
Quadro 14	– Relação entre as Etapas do PPM e seus resultados	88

LISTA DE ABREVIATURAS

AERI	Assessoria Especial de relações Institucionais
APRA	Aliança Popular Revolucionaria Americana
AFAPA	Associação de Pais de Família
BNP	Biblioteca Nacional do Peru
CEDE	Centro de Estudos e Documentação em Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CETRO	Centro de Educação Técnica Produtiva
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CV	Comitê de Vigilância do Orçamento Participativo
CCL	Conselho de Coordenação
CCR	Conselho de Coordenação Regional
CONEI	Conselho Educativo Institucional
CONSECOM	Conselho Educativo Comunal
CEM	Conselho Educativo Municipal
CND	Conselho Nacional de Descentralização
CNE	Conselho Nacional de Educação
COPALE	Conselho Participativo Local de Educação
COPARE	Conselho Regional Local de Educação
CTAR	Conselho Transitório de Administração Regional
DCN	Desenho Curricular Nacional
DGGD	Direção Geral de Gestão Descentralizada
DRE	Direção Regional Educacional
EBR	Educação Básica Regular
FODA	Fortaleza, Oportunidades, Debilidades e Ameaças
FONCOMUGE	Fundo de Compensação para a Municipalização
GCUB	Grupo Coimbra das Universidades Brasileiras
GRE	Gerência Regional de Educação
GED	Gestão Educativa Descentralizada
GORE	Governos Regionais
IE	Instituição Educativa

INEI	Instituto Nacional de Estatística e Informática
LBD	Lei de Bases de Descentralização
LGE	Lei Geral de Educação
LOGR	Lei Orgânica de Governos Regionais
LOM	Lei Orgânica de Municipalidades
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MINEDU	Ministério da Educação
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OCR	Oficina de Coordenação Regional
PAEC	Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação
PCM	Presidência de Conselho de Ministros
PEI	Projeto Educativo Institucional
PEN	Projeto Educativo Nacional
PER	Projeto Educativo Nacional
PISA	Programa para Avaliação Internacional de Estudantes
PPM	Plano Piloto de Municipalização
PRONAMA	Programa Nacional de Mobilização pela Alfabetização
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formação e Capacitação Permanente
PMGE	Plano de Municipalização da Gestão Educativa
ROF	Regulamento de Organização e Funções
SNIP	Sistema Nacional de Inversão Pública
SIAF	Sistema Integrado de Administração Tributária
SIRA	Sistema de Racionalização
SUNAT	Super Intendência Nacional de Administração Tributária
SUP	Sistema Único de Planilhas
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UGEL	Unidade de Gestão Educativa Local

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1: GESTÃO , DESCENTRALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS, POLÍTICOS E HISTÓRICOS.....	26
1.1 AS POLÍTICAS EDUCATIVAS NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS	26
1.2 CONCEITUALIZAÇÃO DE GESTÃO NA AMÉRICA LATINA	29
1.3A GESTÃO EDUCATIVA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	33
1.4 ALGUMAS ABORDAGENS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO.....	40
1.5 TENDÊNCIAS E CONCEITUALIZAÇÃO DA MODERNIDADE EDUCATIVA ..	46
CAPÍTULO 2: O PLANO PILOTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E OS CONTEXTOS DE LA MOLINA E IMPERIAL: DIAGNÓSTICO SÓCIO-EDUCACIONAL E CARACTERIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS.....	49
2.1 A ORGANIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO NO PERU DESDE OS ANOS 2000	49
2.2 MARCOS NORMATIVOS PARA O “SHOK DE DESCENTRALIZAÇÃO”	55
2.3 PLANO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO E PLANO PILOTO: CARACTERIZAÇÃO E DIRETRIZES.....	58
2.4 OS DISTRITOS DE LA MOLINA E IMPERIAL: ESPECIFICIDADES E DESAFIOS FRENTE AO PPM	62
2.4.1 O Distrito de La Molina e o Cenário Educacional.....	62
2.4.2 O Distrito de Imperial e os desafios educacionais.....	69
CAPÍTULO 3: A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO PILOTO DE MUNICIPALIZAÇÃO (PPM): O QUE HÁ DE DESCENTRALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO?.....	73

3.1. A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO: O ÂMBITO OPERACIONAL E SEUS LABIRINTOS.....	74
3.1.1. Gestão do Plano Piloto em Imperial (Cañete).....	77
3.1.2. Gestão do Plano Piloto em La Molina (Lima).....	82
3.1.3 As instâncias de gestão e suas relações na execução do Plano Piloto	84
3.2. A MODERNIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UMA POSSIBILIDADE INTERROMPIDA?..	87
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICES	106
APÊNDICE A– Documentos consultados - PPM: Arquivos de jornais	107

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1960, vários pesquisadores se preocuparam em analisar o sistema educativo vigente. Sob uma perspectiva de esquerda, textos como *Os Herdeiros* (BORDIEU, 1964), *Pedagogia do Oprimido* (FREIRE, 1970), *Educação para a emancipação* (ADORNO, 1998), *Ideologia e Aparelhos ideológicos do Estado* (ALTHUSSER, 2003), realizaram críticas ao sistema de ensino, cujas estruturas de desigualdade seguem vigorando em muitos países, apesar de decorridas várias décadas. Um dos autores que analisou essa situação foi Adorno, e argumentou que a educação deve ter como objetivo a emancipação do indivíduo dentro da sociedade, assim como tem o papel de ser resistência frente à opressão do sistema capitalista¹, e disso podemos inferir que as escolas não são lugares assépticos ou neutros ideologicamente, mas sim que estes servem ou são utilizados como mediadores para perpetuar a ideologia do grupo dominante.

Althusser (2003) sinalizou que a instituição escolar forma parte dos aparelhos ideológicos do estado e é o mais importante deles, já que este é utilizado para a reprodução das relações de produção e, no caso específico atual, a escola é usada para a reprodução das relações capitalistas de exploração. Esta tese mostra o labor ideológico que exerce a escola com as crianças. A escola é utilizada para manter a ideologia da sociedade capitalista, posto que, gera diferenças sociais entre dominadores e dominados a partir da reprodução das estruturas do poder. Portanto, a proposta que fez Adorno desde a década de 1930, segue vigente, já que a escola deve servir para a emancipação do indivíduo, para que este, logo possa participar como cidadão, de maneira autônoma na procura por uma sociedade mais equitativa e justa. Deve-se entender a educação como um processo permanente e de suma importância para o desenvolvimento pessoal e social do indivíduo.

Portanto, a educação tem um papel importante dentro da sociedade, que é o de ser o meio pelo qual a pessoa consegue emancipação e evita de ser dominada por estruturas opressoras de poder que se instauram mediante os aparelhos ideológicos do Estado, como a

¹ “A organização do mundo no qual vivemos e a ideologia dominante – da que apenas cabe dizer que seja uma determinada cosmo visão ou uma teoria -, são hoje, em primeiro lugar, o mesmo; a organização do mundo se converteu ela mesma de modo imediato, na sua própria ideologia. Exerce uma pressão tão enorme sobre as pessoas, que prevalece sobre toda educação. Defender o conceito de emancipação sem ter em conta o incomensurável peso da ofuscação da consciência pelo existente seria, realmente, algo idealista no sentido ideológico” (Adorno, *Educação para a emancipação*, 1973, p. 96)

escola, que se encarrega de reproduzir e manter as relações sociais de dominação da sociedade capitalista.

Neste sentido, é essencial à pesquisa educativa levar em conta os interesses em disputa no momento em que os governos planejam as suas políticas educativas. Os diagnósticos do sistema educativo peruano e as políticas que foram aplicadas necessitam revelar em que medida foi possível a emancipação do indivíduo e como ocorreu.

A situação da educação peruana de alguma maneira é preocupante devido à diversidade de problemas como a falta de cobertura, qualidade e integração do sistema de educação, que segue vigente nos últimos anos. Os problemas que se apresentam devem-se às ações realizadas e que sistematicamente impõe uma determinada gestão educativa, expressão de uma postura ideológica frente à realidade da educação peruana. Estes problemas afetam o currículo, as instituições educativas, os docentes e os alunos.

Como docente, com experiência tanto no setor privado quanto no público, pude vivenciar diferentes políticas educativas e mudanças administrativas; aprendi a conviver, dentro do espaço de integração entre docentes e alunos com um sistema educativo diverso governado ou administrado uma parte pelo Estado e outra, por capitais privados. Foi nas instituições educativas estaduais onde pude vivenciar as carências mais acentuadas em províncias, sobre tudo nas zonas rurais, na infraestrutura e nos recursos informativos. O centralismo gerou uma brecha entre os colégios de zonas urbanas e os das zonas rurais, o que tornou muito atrativas as ideias de modernizar e descentralizar a gestão, especialmente quando associadas às tentativas de equilibrar as condições educativas das províncias com as da cidade, como veremos na presente pesquisa.

Isto pode ser observado, por exemplo, em relação aos docentes, pois o magistério peruano vem de longas datas sofrendo com os baixos investimentos do Estado no setor de educação, que se traduz em baixos salários para os professores e uma infraestrutura deficiente há mais de duas décadas, gerando uma série de greves. As mobilizações conduziram ao debate sobre a situação salarial e às condições de trabalho dos professores, inclusive durante a vigência do Plano Piloto, quando tiveram início as vinculações dos salários aos resultados nas avaliações. Os mecanismos que dão materialidade à lógica da meritocracia que vem sendo difundida vêm passando por alguns ajustes ao longo dos anos e, desde 2016, o modelo adotado passou a ser baseado no incremento dos salários de professores, de forma escalonada, com base nos resultados das avaliações anuais dos docentes, desde a Escala I até a Escala VIII. Assim, a carreira do magistério passou a ter um piso salarial nacional, com reajustes a cada três anos, conforme a Escala em que o professor se encontra e a avaliação de

desempenho². A vivência com essas experiências foi fundamental para que eu me voltasse para o estudo sobre os interesses que mobilizaram o processo da descentralização como uma medida para modernizar o sistema educativo peruano e superar falências vinculadas à administração da educação.

O processo de modernização da gestão educativa peruana através da descentralização é um tema vigente, pois, vemos que, no nosso país (o Peru), um dos grandes problemas que afetam o desenvolvimento e o processo equitativo das regiões é o centralismo, pois, na Cidade de Lima, se concentram todos os poderes e ela é o eixo político e econômico do país, o que afeta o resto das províncias e departamentos.

Um dos âmbitos em que o centralismo causou graves problemas foi no educativo, evidente na brecha educativa que remete à falta de equidade educativa entre os que são de origem econômica abastada e os que pouco ou nada têm. O aumento da brecha educativa desencadeará maior desigualdade social tornando mais complicado para as pessoas de baixa renda e com nível educativo deficiente ascender socialmente e sair da pobreza.

Foi realizada uma tentativa de acabar com o centralismo na educação durante o segundo governo do Partido Aprista Peruano (PAP), sob o comando de Alan García Pérez (2006 – 2011), que assinou o Decreto Supremo N° 78-2006-PCM, no qual aprovou autorização para que o Ministério da Educação (MINEDU) começasse um Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa (PERÚ, 2006b), por vezes nomeado apenas como Plano Piloto. Esse plano piloto tinha como objetivo permitir que a gestão educativa, a nível nacional, fosse dirigida pelos municípios, causando a descentralização e a democratização da educação. Para isso, os cidadãos e profissionais de cada região estariam envolvidos na procura de soluções para os problemas particulares de suas localidades. Até então não existia um Plano Nacional de Educação.

Em levantamento sobre as políticas educativas no Peru, buscando construir um quadro de entendimento sobre a produção já existente acerca da temática proposta, observa-se que há um número relativamente pequeno de estudos a esse respeito. Um dos primeiros artigos que abordaram o tema da descentralização do segundo governo aprista foi feito por Fanni Muñoz

² O piso salarial é de 2000 soles (Escala I) e a cada 3 anos, quando obtem aprovação na avaliação nacional, os professores logram um aumento entre 300 e 500 soles, dependendo da escala em que se encontra. Nessas avaliações, além do desempenho, associado à pontuação (score) alcançada, é considerada a atualização dos estudos realizada nos últimos cinco anos, com base na ficha de escalonamento de títulos (mestrado, doutorado, entre outros).

e Ricardo Cuenca (2006). No trabalho nomeado *Análises da descentralização educativa e seus alcances: a municipalização da educação pública*, os autores realizam um estudo sobre o processo da municipalização da educação, e salientam que, frente aos baixos resultados de desempenho em Comunicação e Matemática em 2004, era urgente aplicar medidas corretivas no país.

Como parte do processo investigativo, foram realizadas visitas a diferentes Instituições Universitárias situadas em Lima-Peru, tanto públicas como privadas, visando ter um panorama das pesquisas realizadas sobre o tema. Tais instituições, consideradas como mais reconhecidas pelo nível acadêmico, dotadas de prestígio, em geral, não contam com bancos de dissertações e teses, como ocorre no Brasil, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Assim, iniciamos o levantamento bibliográfico das dissertações na Biblioteca Nacional do Perú (BNP), instituição pública que consta de duas sedes, mas ali não foi encontrada qualquer pesquisa alusiva ao tema.

A Universidade Mayor de San Marcos (UNMSM), instituição pública, conta com um registro de dissertações e o tema da Gestão Educativa apareceu com relativa expressão, o que pode ser percebido nos seguintes títulos: A gestão institucional e o clima laboral nas I.E. Francisco Bolognesi e Nossa Senhora de Fátima da Oroya- Junín; A auto avaliação da gestão educativa segue o modelo do Instituto Peruano de Avaliação, Acreditação e Certificação da Qualidade da Educação Básica (IPEBA) e a qualidade da aprendizagem dos estudantes da opção ocupacional têxtil e confecções do Centro de Educação Técnica Produtiva (CETPRO) PROMAE Comas, Ugel N°04; A gestão institucional e a qualidade no serviço educativo seguem a percepção dos docentes e pais de família do 3º, 4º e 5º do secundário do colégio Maria Auxiliadora de Huamanga-Ayacucho, 2011; A gestão educativa e o rendimento acadêmico de bacharelado na Unidade Educativa 16 de junho, da cidade de Machala, Província do Oro, República do Equador, período letivo de 2015; O modelo da gestão educativa atual e o processo de avaliação institucional para o melhoramento da qualidade do serviço educativo que brinda a Instituição Educativa Presidente Jaime Roldós Aguilera, da Paroquia Nove de maio, da cidade de Machala, no período letivo 2013-2014, entre outras, as quais não tem aproximação direta com o tema da pesquisa do presente Projeto.

A dissertação de Francisco Guerra (2014), intitulada *Participação dos atores sociais no processo de descentralização educativa na província de Cajamarca*, foi identificada como uma das mais próximas do meu interesse de pesquisa. O trabalho analisou as opiniões, percepções e níveis de participação que tiveram os principais atores sociais da província de

Cajamarca com respeito ao processo da descentralização educativa. O marco temporal da pesquisa foi o período do 2005-2006: e os resultados mostraram que a participação dos atores sociais no processo de descentralização educativa foi bastante precário, o que se deve a fatores como debilidades da própria institucionalidade, desconhecimento das normas e políticas do processo, percepções e opiniões dispersas de desconfiança, assim como a imperceptível vontade política dos níveis de governo para tornar viável o processo.

Na Universidade Feminina do Sagrado Coração (UNIFE), instituição privada, apresenta em seu banco de dissertações temas, em sua maioria, do âmbito propriamente educativo, tais como: Projeto educativo e sua incidência na qualidade educativa, propostas pedagógicas, entre outros. Não se encontrou nenhuma pesquisa acerca da política educativa aprista.

Foi encontrada na Universidade Católica do Peru (PUCP), instituição privada, a dissertação feita por Kelma Canazas e Karín Márquez (2015), intitulada *Diagnóstico do programa de municipalização da gestão educativa no marco da descentralização*. Esse trabalho de pesquisa é um diagnóstico das capacidades e condições do governo local para gerir o Programa de Municipalização da Gestão Educativa no distrito de Ventanilla (Lima). As autoras analisam os aspectos da gestão pública, capacidades de gestão dos chefes municipais, recursos humanos, tecnológicos, logísticos e materiais, e mecanismos de participação dos envolvidos, pretendendo outorgar uma proposta de melhora nesses aspectos. A pesquisa se centra no marco do Plano Piloto implementado em 2006, durante o segundo governo aprista. O estudo revela que o plano estratégico municipal não contempla de maneira formal os programas e pressupostos com respeito ao aspecto educativo. Basicamente, é um “diagnóstico” que busca responder a seguinte questão: A Prefeitura de Ventanilla, com as capacidades de gestão municipal que desenvolvia naquele momento, seria capaz de assumir de maneira eficiente e eficaz a responsabilidade de levar a cabo a implementação do programa de Municipalização Educativa no marco da descentralização educativa?

Outra dissertação relacionada ao tema da pesquisa presente foi encontrada na internet e aborda o tema da descentralização educativa no período de 2006 a 2011, de autoria de Jaime Paredes (2010), intitulada *O processo de municipalização da gestão educativa no Peru*. Na pesquisa, o autor realiza um estudo sobre a participação da comunidade educativa e da Prefeitura no distrito de Paucarpata (Arequipa). O trabalho teve como objetivo geral caracterizar a maneira como se desenvolveu a participação da prefeitura distrital e da comunidade educativa no marco da municipalização da gestão educativa (2007-2009) implementada no segundo governo aprista. O autor analisa o desenho da política e descreve a participação da prefeitura de oito Conselhos Educativos Institucionais na implementação da

política descentralizadora. É realizado um curto estudo histórico da descentralização na educação peruana que se centra no Plano Piloto da Municipalização da Gestão Educativa (PPMGE) do ano 2007. Afirma que o plano foi conduzido pelo Ministério da Educação (MINEDU), sem uma estreita coordenação com os governos subnacionais (regionais e locais), e que a participação da comunidade foi débil.

As três pesquisas citadas informam que os pesquisadores centraram seus estudos nas deficiências do Plano Piloto, sobretudo a nível local, isto é, nível do município. Também pode ser observado que as condições das províncias são diferentes em relação aos municípios localizados em Lima, embora tenham sido apresentadas deficiências que indicam má aplicação do plano.

Os trabalhos que foram citados propiciaram um balanço das produções sobre a temática, o que possibilitou determinar as perspectivas dos estudos mencionados.

Por meio desse levantamento bibliográfico, observa-se que o tema, mesmo tendo sido estudado por alguns pesquisadores, não teve esgotadas as possibilidades de novas investigações, sobretudo quanto às diferentes experiências de implementação do Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa, também chamado de Plano Piloto, no que diz respeito às relações entre os ideários da descentralização e da modernização da educação.

Em face disso, elegi como campo empírico os distritos de La Molina e Imperial, o primeiro situado como de perfil socioeconômico de classe alta e o segundo de classe baixa. A escolha dessas localidades decorreu desse perfil socioeconômico, associado ao fato de que não foram encontrados estudos relativos a esses espaços. Ao revisar o Decreto Supremo N° 078-2006-PCM (2006b), encontramos a informação de que o Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa seria aplicado em 56 distritos, os quais estão agrupados em 26 circunscrições, que corresponderiam aos 24 departamentos e a uma província constitucional. No caso de Lima, esse departamento está dividido em 02 circunscrições: Lima Metropolitana e Lima Provincial. A divisão aconteceu devido à grande população de Lima Metropolitana (11, 181.7) e que contrasta com a população das províncias de Lima. La Molina encontra-se entre os cinco distritos de Lima Metropolitana escolhidos para a implementação do Plano Piloto: La Molina, Miraflores (classe de rendimentos alto) Surquillo, Los Olivos, e Surco (classe média) Notamos que não foi escolhido nenhum distrito com predomínio da classe baixa como El Agustino, Villa María del Triunfo, Villa Salvador entre outros. Imperial (classe de rendimentos baixos) encontra-se entre os dois distritos de Cañete, na Lima Provincial, escolhidos para implementar o Plano, o outro é Pacarán. Identificadas as localidades que seriam focalizadas no estudo, a pesquisa foi orientada pela seguinte **questão: Qual a**

natureza da descentralização da gestão da educação pública do Peru, notadamente da Educação Básica Regular (EBR), no marco da vigência do Plano Piloto de Municipalização, no período 2006-2011, e que efeitos ela trouxe para uma possível modernização da educação?

O período de 2006-2011 foi escolhido porque o Plano Piloto de Municipalização (PPM) foi aprovado e promulgado durante o ano de 2007. A pesquisa teve como **objetivo geral** analisar a descentralização da gestão e sua efetivação na vigência do Plano Piloto de Municipalização da Educação nos distritos de La Molina e Imperial Cañete, explorando as relações entre descentralização e modernização.

E os **objetivos específicos**:

1. Caracterizar a descentralização da gestão e da modernização da educação proposta no Plano Piloto no período de 2006-2011;
2. Determinar as diferenças e similaridades da implementação do Plano Piloto nas localidades selecionadas;
3. Problematizar as noções de descentralização da gestão da educação e modernização, procurando apreender seus efeitos na implementação do Plano.

Foram adotadas como categorias analíticas: gestão, descentralização e modernidade. A gestão foi identificada no estudo como o eixo principal da ideia de mudança que se pretendia realizar com a implementação do PPM. Para ir além da noção formal de gestão, o estudo foi inspirado na noção de gestão trazida por Cassasus (1999, p. 17), pois para ele os modelos de gestão se fundamentam em alguma teoria da ação humana dentro das organizações, o que nos possibilita entender o conceito em vieses políticos distintos. O autor assinala que:

A gestão educativa busca aplicar os princípios gerais da gestão ao campo específico da educação. O objeto da disciplina é o estudo da organização do trabalho no campo da educação. (...) Porém não se trata de uma disciplina teórica. O seu conteúdo disciplinador está determinado tanto pelo conteúdo da gestão como pela cotidianidade da sua prática. A gestão educativa se constitui pela aplicação dos princípios gerais da gestão e os da educação. Neste sentido, é uma disciplina aplicada, é um campo de ação. (CASSASUS, 2000, p. 282).

As categorias descentralização e modernização foram situadas como ideias estruturantes para a formação de consenso em torno dos pressupostos da Reforma do Estado empreendida a partir da década de 1970, em diferentes Estados nacionais. Como revela Afonso (2010), este ideário situa o mercado como agente central para o equilíbrio das relações

de força e deve ocupar um papel estratégico em espaços até então identificados como próprios do Estado, encurralando-os para favorecer a ideologia do Estado mínimo, sob o olhar neoliberal. Em contraposição a esse ideário, nesta pesquisa a descentralização foi associada à democratização, no sentido atribuído por Cassasus (1990), como expressão da participação cidadã por meio de maiores diálogos e aproximação do Estado.

A modernidade é um termo que faz referência aos processos históricos e sociais que surgiram com o Renascimento na Europa Ocidental do século XV e continuou nos séculos seguintes. Nesta pesquisa, alguns autores tais como Clara Stramiello (2010) e Cassasus (1990, 1992, 1999 e 2000) serviram de referência para pensar o conceito de modernidade. Uma das inspirações para essa escolha veio da diferenciação apresentada por Cassasus (1992) entre modernidade educacional e modernidade educativa. A primeira se vincula ao fato pedagógico, quer dizer, ao ato do aprendizado; enquanto a segunda se refere ao conjunto de ações e recursos que se movimentam para que esse ato se realize nas melhores condições possíveis. Quer dizer, a modernidade educacional faz referência ao aprendizado de uma meta cultura que articula a diversidade de culturas e identidades de um país; ao contrário, a modernização educativa seria o suporte institucional para dito processo. A partir disso, a modernização educativa consiste na reestruturação radical, até certo ponto, das reformas burocráticas que conduzem a atividade educacional. Essa modernização se baseia na racionalidade econômica e administrativa, cujo objetivo principal é conseguir aumentar a eficácia e a eficiência do sistema.

Foi realizado um estudo de abordagem qualitativa, considerando que esse tipo de abordagem possibilita o contato direto com o objeto investigado na sua complexidade, com base no enfoque crítico, conforme as referências conceituais já anunciadas.

O estudo abrangeu a análise dos fundamentos políticos que orientaram o processo, explorando as relações entre as ações prescritas nos documentos que visavam subsidiar a descentralização, especialmente o Plano Piloto de Municipalização, e seus desdobramentos nas municipalidades de La Molina e Imperial. Os resultados foram sistematizados aqui procurando oferecer ao leitor elementos para a compreensão do objeto em seus movimentos de implementação.

Esta dissertação está organizada em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado “Gestão, descentralização e modernização da educação: aspectos conceituais, políticos e históricos”, tem por objetivo apresentar o marco teórico, que permitirá analisar os conceitos mais importantes da dissertação, tais como gestão,

descentralização e modernização. Este capítulo será a base para a análise do processo de descentralização que se deu no período de 2006 até 2011.

O segundo capítulo, intitulado “O Plano Piloto de descentralização e os contextos de La Molina e Imperial: diagnóstico sócio-educacional e caracterização das estratégias”, tem como foco a caracterização do Plano Piloto e a apresentação das localidades escolhidas como campo empírico, traçando um panorama dos desafios educacionais que se apresentavam e das estratégias de implementação do Plano.

O terceiro capítulo, intitulado “A implementação do Plano Piloto de Municipalização (PPM): o que há de descentralização e modernização da gestão?” apresenta uma revisão de como foi realizada a implementação do Plano Piloto de Municipalização nos distritos de La Molina e Imperial, com a finalidade de dar a conhecer como o projeto proposto foi desenvolvido e seus desdobramentos como símbolo da modernização. O capítulo explora as semelhanças e diferenças na implementação e alguns dos resultados, permitindo revelar a natureza e os efeitos da descentralização e da modernização na educação peruana, proposta no governo Alan Garcia Pérez, no período de 2006 a 2011.

As considerações finais constam de algumas das sínteses produzidas pela pesquisa. Ressalta-se ali que a descentralização da educação foi apresentada como alternativa ao centralismo, apontado como um grave problema da gestão educacional. Do ponto de vista da proclamação dos propósitos, o objetivo da descentralização é melhorar a eficiência, a qualidade e a equidade da educação, ademais, fortalecer o processo da democratização da gestão. Por meio deste estudo foi desenvolvida uma espécie de diagnóstico da implementação do Plano Piloto que orientou as ações iniciais do governo para promover a descentralização, avançando para a conclusão de que os resultados esperados, na prática, não se efetivaram. A pesquisa salienta que, desde o momento da implementação do Plano Piloto, o projeto continha algumas falhas, mas elas não foram levadas em conta pelo Governo.

CAPÍTULO 1

GESTÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS, POLÍTICOS E HISTÓRICOS

Este capítulo tem como objetivo elucidar e analisar os conceitos teóricos mais importantes utilizados ao longo desta dissertação. Um dos conceitos básicos é o de gestão educativa, termo que nas últimas décadas tem ganhando importância devido às reformas educativas que vêm acontecendo na América Latina. A gestão educativa obedece a uma determinada linha política adotada pelo governo em exercício em cada país. Por meio dela várias mudanças vêm ocorrendo nos processos internos e externos, com a suposta finalidade de melhorar a qualidade educativa e os serviços dados pelo Estado. As mudanças ou reformas educacionais que têm sido implementadas em nome de mais eficiência da gestão, buscam se apoiar em ideias com grande poder de mobilização e aceitação pela sociedade, a exemplo das noções de descentralização e modernização da educação, que são dois conceitos também analisados neste capítulo. O ponto de partida para a apresentação desses conceitos será um breve panorama das políticas educativas na América Latina.

1.1 AS POLÍTICAS EDUCATIVAS NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS

O conceito de política educativa é complexo, pois não se refere apenas à tomada de decisões no âmbito administrativo e político, mas também aos processos estruturais, os conflitos institucionais e a ação e ideologia dos distintos coletivos da sociedade, que participam segundo os seus interesses e ações. A política educativa, segundo Rivas (2004) tem fundamentos sociais, políticos e culturais, portanto se sustenta em supostos ideológicos que representam projetos de sociedade e de homem. Toda política educativa apresenta três dimensões inter-relacionadas: o pensamento pedagógico, as decisões políticas e as práticas pedagógicas.

Em primeiro lugar, o pensamento pedagógico é o marco ideológico utilizado como justificativa e serve de guia ou orientação para a tomada de decisões políticas. Baseia-se em teorias pedagógicas que respondem a uma ideologia determinada, que pode ser de diversos tipos: conservador, liberal, progressista, dependendo das teorias usadas, dos governos no poder, do contexto internacional, da geopolítica ou de situações conjunturais próprias dos países. Toda pedagogia expressa uma ideologia que centra toda política educativa em situações práticas da gestão educativa. (RIVAS, 2004)

Em segundo lugar, com respeito às decisões políticas, estas são produtos de dinâmicas do jogo político que se realiza entre as diversas forças que atuam na sociedade. As decisões políticas são tomadas a partir dos diferentes consensos sociais, econômicos, políticos e, inclusive, religiosos a que estão submetidos os Estados democráticos. Em muitos casos, é possível partir de teorias progressistas e críticas, no entanto isso ocorre na tomada de decisões, mantendo forte relação com a pressão de grupos de poder nacionais ou às exigências de organismos internacionais. (RIVAS, 2004)

Em terceiro lugar, as práticas pedagógicas são as ações que realizam as decisões políticas, as quais são aplicadas ao sistema educativo. De acordo com Rivas (2004, p. 37), “estas práticas são reguladas desde um projeto social preestabelecido e acrítico, elaborado destes processos sócio- históricos complexos que respondem a abordagens ideológicas determinadas”. Além destas três dimensões, existe um agente mediador entre as decisões políticas e as práticas educativas, que é o aparelho burocrático e administrativo do Estado, encarregado de dar forma às decisões políticas.

Em resumo, o conceito de política educativa não só restringe às decisões políticas e administrativas no âmbito educativo, mas se estende a um projeto social e às tradições sociais e culturais de uma sociedade e que afetam às três dimensões ou níveis mencionados. Para que a política educativa funcione adequadamente, o Estado, através dos aparelhos burocrático e administrativo, deve ser eficiente ao integrar os três componentes e tomar as medidas pertinentes para que os objetivos de dita política se materializem.

Em um estudo realizado sobre políticas na América Latina, focado em sete países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai) considerando os primeiros quinze anos do século XXI, Rivas e Sánchez (2016) mencionam as relações entre os contextos socioeconômicos e âmbito educativo. Com relação às políticas educativas que se implementara nos países da região, Rivas e Sánchez (2016) realizam uma síntese de algumas medidas tomadas naqueles países, fazendo uma espécie de mapeamento das tendências observadas. Primeiro, salientam que foram expandidos os direitos educativos mediante três

processos: o acesso à educação em todos os níveis, o crescimento do financiamento estadual e o reconhecimento de direitos às populações marginalizadas. Em quase todos os países, exceto Peru, se estendeu o horário de ensino e aumentou o orçamento para a educação de maneira significativa.

A segunda tendência faz referência aos direcionamentos administrativos, passando-se da descentralização política à recentralização estratégica dos ministérios da educação. Constatam, porém, que no Peru a descentralização da educação segue sendo um projeto que passou por várias tentativas, mas ainda não terminou de ser implementado de maneira adequada. Como terceira tendência, assinalaram as adequações nos currículos escolares, associadas ao questionamento do seu caráter ambivalente, já que se desenvolvem entre a prescrição e a expansão.

A quarta tendência foi a entrega de materiais gratuitos para o ensino e o aprendizado, assim como a expansão do acesso de materiais digitais através da internet. Isto aconteceu em todos os países estudados.

Como quinto ponto, foram incorporados novos dispositivos de avaliação da qualidade do ensino. Também foram criadas políticas compensatórias, o que é interpretado por Rivas e Sánchez (2016) como estratégia para fazer justiça às sociedades desiguais. Esses cinco pontos teriam promovido o reforço, a formação e seleção dos dirigentes escolares e permitido a passagem de setores populares das margens ao centro das políticas educativas. Foram criados novos sistemas de avaliação, e, quanto à docência, as carreiras ficaram presas ao mérito, nomeações por concursos e pagamentos diferenciados, segundo os resultados do aprendizado dos alunos. Essas ações trouxeram algumas melhorias nos salários dos docentes, porém Peru e Uruguai ficaram para trás em relação aos demais países. Outra tendência foi a passagem para a educação privada, motivadas pelas ações dos Estados. Por último, implementaram políticas educativas empenhadas em usar intensivamente a tecnologia por meio de ofertas de cursos e da instalação de computadores nas escolas públicas para reduzir a exclusão digital.

Rivas e Sánchez (2016) estabeleceram assim um panorama das principais tendências da política educativa que buscavam a modernização da educação na América Latina. Por fim, realizaram um resumo sobre cada um dos países e mencionaram que Peru avançou na cobertura escolar, porém mantém ainda grandes brechas sociais. Houve melhora também na trajetória dos alunos, pois diminuiu a repetição escolar e também nos resultados do aprendizado, segundo avaliações da UNESCO. Com relação às provas PISA, Peru conseguiu um avanço notável, partindo de um nível baixo, porém mostrou maior segregação social entre

escolas de maior e menor nível socioeconômico, quer dizer, houve uma melhora de resultados, porém, aumentou a desigualdade.

Avançar no estudo sobre gestão, nesse contexto, tem a ver, portanto, com o desafio de contribuir para o alargamento de entendimentos sobre os sentidos que vem sendo atribuídos à gestão da educação nesse processo de recentralização administrativa e suas implicações nas políticas educativas.

1.2 CONCEITUALIZAÇÃO DE GESTÃO NA AMÉRICA LATINA

Chegaremos perto do termo “gestão”, primeiro, de maneira geral, para depois explicar alguns conceitos específicos. Segundo o dicionário da Real Academia Espanhola, o termo “gestão” é a “ação e efeito de gerir”; e “gerir” apresenta como significado “levar em frente uma iniciativa ou um projeto”, e em outra acepção, “ocupar-se da administração, organização e funcionamento de uma empresa, atividade econômica ou organismo”. A partir deste significado geral, observa-se que a gestão se relaciona basicamente com a administração de uma empresa, organismo ou atividade econômica. Para nosso estudo, o conceito de gestão se vincula mais com a administração de instituições educativas do que de empresas, que devem pertencer ao setor privado e têm fim lucrativo.

A gestão educativa se converteu no eixo das reformas que vêm sendo implementadas na educação na América Latina desde a década de 1980, frente às mudanças políticas, sociais e econômicas que operaram na região (CASSASUS, 2000). A gestão educativa, como campo de conhecimento, é uma disciplina recente que foi desenvolvida na década de 1960 nos Estados Unidos, na década de 1970 no Reino Unido, e na América Latina, nos anos de 1980 (CASSASUS, 2000, p. 281). É uma disciplina que está em processo de procura de identidade por meio da constante relação entre a teoria e a prática, por isso, tem ainda um baixo nível de especificidade e de estruturação, já que sob seu conceito se inter cruzam desafios teórico-metodológicos.

Juan Cassasus (2000, p. 282) salienta que:

A gestão educativa busca aplicar os princípios gerais da gestão ao campo específico da educação. O objeto da disciplina é o estudo da organização do trabalho no campo da educação. (...) Porém não se trata de uma disciplina teórica. O seu conteúdo disciplinador está determinado tanto pelo conteúdo da gestão como pela cotidianidade da sua prática. A gestão educativa se constitui pela aplicação dos princípios gerais da gestão e os da educação. Neste sentido, é uma disciplina aplicada, é um campo de ação.

Portanto, a gestão educativa apresenta um caráter teórico-prático e é influenciada pelo discurso da política educativa, quer dizer, faz parte da execução de políticas educativas propostas pelo governo nacional ou por organismos internacionais, que estão integradas a determinado pensamento político e econômico. Desse modo, a gestão educativa é uma disciplina em desenvolvimento que apresenta componentes da teoria, da pragmática e da política. À vista disso, o autor recomenda como metodologia para compreender a natureza da gestão educativa, em primeiro lugar, conhecer as abordagens teóricas das disciplinas mães que geram e contêm a área de gestão e a área da educação, e, em segundo lugar, entender o sentido e os conteúdos das políticas educativas.

Cassasus (1999) sustenta que cada forma de gestão está baseada na interpretação da ação, o que significa que cada tipo de gestão contém implícita ou explicitamente uma teoria particular da ação humana. O autor salienta que há mais de 25 anos não se falava de gestão no âmbito educativo (na década de 1970), senão que esta atividade estava separada em duas atividades diferentes: o planejamento e a administração. O planejamento está vinculado à ação do projeto e a administração se relaciona ao ato de execução. Porém, na atualidade, estes dois conceitos fazem parte do conceito de gestão, portanto, a gestão se refere tanto ao planejamento quanto à administração das instituições educativas.

Para o autor, a gestão é definida como “uma capacidade de gerar uma relação adequada entre a estrutura, a estratégia, os sistemas, o estilo, as capacidades, as pessoas e os objetivos superiores da organização considerada”, isso quer dizer, é “a capacidade de articular os recursos que dispõe para conseguir o que se deseja” (p. 17). A partir da análise de várias definições, Casasus (1999, p. 17) afirma o seguinte sobre o termo:

As definições anteriores põem em relevo o fato de que a gestão tem a ver com os componentes de uma organização em relação a seus arranjos institucionais, a articulação de recursos, os objetivos e, por acima de tudo, as inter-relações entre as pessoas na ação. Por isso, reitero a noção de que, implícita ou explicitamente, os modelos de gestão se fundamentam em alguma teoria da ação humana dentro das organizações e que é necessário compreender isto para entender adequadamente os processos de gestão.

Ao revisar esses aportes, observamos que Casasus propõe uma análise das teorias que fundamentam as ações do planejamento e da administração, pois a gestão é a aplicação de uma política educativa, portanto, baseada na teoria política e na econômica. Por conseguinte,

é importante reconhecer e analisar as bases teóricas da gestão na região que implementou o Plano Piloto de descentralização do sistema educativo durante o período de 2006-2011.

Correa, A. Álvarez e S. Correa (s.f.) salientam que gestão se relaciona com o termo inglês *management*, que é traduzido ao português como direção, organização e gerência, termos que provêm da administração empresarial e que são usados na gestão educativa no plano modernizador não só da educação, mas do Estado. As autoras defendem que a gestão educativa é um novo paradigma pelo qual os princípios da administração e da gestão são aplicados ao campo da educação e por isso enriquece com os aportes teóricos e práticos dessas áreas. Portanto, a gestão educativa é considerada atualmente um campo de ação, cujo objeto de estudo é a organização do trabalho nas instituições educativas (p.1). Assim, baseando suas ideias nos aportes de Cassasus, afirmam:

A prática da Gestão Educativa está influenciada e mediada pelo discurso das políticas educativas, por suas mudanças, objetivos e exigências e, por sua aplicação nos contextos locais, regionais e nacionais. A partir daí que, em suas atividades, se recria e ganha sentido desde a dimensão política que orienta a sua ação. Nela interagem três planos: a teoria, a prática e a política. (...) De acordo com o anterior, para abordar a compreensão e aplicação da gestão Educativa, os participantes neste processo de formação, devem conhecer as abordagens teóricas subjacentes nas áreas da administração, a gestão e a educação e, entender o sentido e os conteúdos das políticas educativas. (CORREA, A. ÁLVAREZ E S. CORREA (s.f.)

As investigadoras chegaram à mesma conclusão de que também para compreender a gestão educativa é preciso analisar as bases teóricas relacionadas à política educativa implementada no território estudado.

Botero (2009) apresenta um enfoque diferente dos anteriores, ao defender que para definir a gestão educativa é preciso diferenciar gestão e administração. Para os teóricos da administração, o termo “gestão” está associado ao termo “gerência” e não era usado no âmbito educativo. Segundo Botero, alguns autores sustentam que a gestão é concebida como um conjunto de serviços que as pessoas prestam às organizações. Com essa posição o trabalho humano é mais valorizado. Para outros autores, a gestão é a capacidade de alcançar propósitos mediante a execução de ações e utilização de recursos técnicos, financeiros e humanos. A partir disso, Botero diferencia gestão de administração: a gestão é o todo e a administração é uma parte do todo. Para que haja uma boa gestão é necessário ter um bom esquema de administração.

Entender a gestão educativa como um todo permite ampliar o horizonte do trabalho administrativo, no sentido de que é necessário muito mais componentes que uma simples e boa administração, precisa-se reconhecer o contexto educativo no qual se desenvolve a gestão, as diferenças que se inter-relacionam nos lugares onde se oferece o serviço educativo, as diversas posturas e capacidades do pessoal dedicado a assegurar o labor educativo, a ideologia política que nesses momentos desenvolve o governo no poder, inclusive o nível cultural do alunado que se pretende gerir. Um olhar mais abrangente de uma gestão moderna vai além da administração e adquire um caráter multidisciplinar com o objetivo de melhora.

Assim, o autor propõe que a gestão educativa usa a teoria da administração e de outras disciplinas:

É importante esclarecer que a gestão educativa procura aplicar os princípios gerais da gestão que estão presentes na teoria da administração, em um campo específico da educação. O objeto da gestão educativa como disciplina, é o estudo da organização do trabalho no campo da educação, portanto, está influenciada por teorias da administração, mas ainda existem outras disciplinas que permitiram enriquecer a análise, que são: a administração, a filosofia, as ciências sociais, a psicologia, a sociologia e a antropologia. (BOTERO, 2009, p. 2)

Vemos então que a gestão educativa tem uma base teórica interdisciplinar; o pesquisador conclui com a definição seguinte: “a gestão educativa é concebida como o conjunto de processos, de tomadas de decisões e de ações que permitem a realização das práticas pedagógicas, sua execução e avaliação” (p. 2). Em seu entender uma das finalidades da gestão educativa é promover a transformação dos indivíduos e da sociedade, ainda que não apresente a maneira exata de como essa transformação deva ocorrer.

Diante desses conceitos de gestão educativa, nesta pesquisa mostramos como se define a política educativa em um país com graves carências econômicas e profundas desigualdades, marcado também por experiências históricas de colonização, opressão e corrupção, onde a educação da população, principalmente a indígena, tem sido relegada. Frente a isto, a análise de um projeto de educação que se anuncia como modernizador não se encerra no que foi proclamado, mas envolve também a problematização do quanto de mudança nas relações de poder ele traduz.

Como salientamos anteriormente, o termo gestão não era utilizado no campo da educação antes da década de 1970, mas como categoria no âmbito empresarial. Esse termo se incorporou a educação em uma época de importantes mudanças sociais na América Latina.

Como já dissemos Cassasus e Botero relatam a existência de uma vertente de pesquisadores que diferencia gestão de administração, uma segunda que iguala ambos os termos e uma terceira que aponta a administração como parte da gestão. Estamos de acordo com esta última, pois a nosso ver, a gestão inclui tanto o planejamento quanto a administração dos recursos humanos, econômicos e tecnológicos; o que mais importa é analisar as teorias políticas e pedagógicas nas quais estejam fundamentadas as gestões educativas vigentes nos países.

1.3 A GESTÃO EDUCATIVA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Brenno Sander (2002), por meio de um percurso histórico, analisa as políticas e as gestões educativas que foram realizadas na América Latina em cinco momentos: a colonização, a independência, a Escola Nova, a economia da educação e a construção democrática. A visão de Sander, panorâmica e histórica, tem a ver com os fatos históricos que aconteceram quase ao mesmo tempo nos países da América Latina, como a colonização europeia, a independência e a modernização no fim do século XIX. Obviamente, em cada país haverá particularidades segundo os interesses dos grupos governantes que implementam as medidas educativas.

O primeiro momento corresponde à colonização que teve início com o encontro e desencontro dos dois mundos, etapa do processo civilizador, para alguns e colonizador para outros, e que atualmente muitos preferem chamar de processo de globalização iniciado nos anos de 1990, especificamente na América Latina. Esse movimento histórico está relacionado a grandes processos de expansão da propriedade, do comércio, do poder, da fé, quer dizer, de conquista econômica, política e cultural. A conquista cultural ocorreu com a introdução das práticas do cristianismo e das tradições educativas dos países europeus, herdeiros da cultura latina (Global Latinização). Neste cenário, aconteceu a evangelização dos povos nativos e a política educativa era uma réplica da política adotada pelas monarquias europeias, caracterizada por atender exclusivamente a classe dominante, quer dizer, a minoria europeia (SANDER, 2002). Esta política educativa era discriminatória quanto à classe social, etnia e gênero. Durante os anos da colônia, houve tentativas para de intervenção na política educativa colonial, porém fracassaram, pois não havia uma tradição pedagógica latino-americana, assim como não havia educação para as classes populares, tampouco houve políticas educativas impulsionadas pelos nativos.

O segundo momento da nossa história educativa, segundo Sander (2002 p. 17), foi o da independência política, que foi uma etapa na qual as ideias filosóficas liberais europeias e estadunidenses, essenciais para a emancipação, deixaram marcas na educação da época. A educação pública foi desenvolvida, mas sofreu profundo impacto das ideias positivistas. Os Estados adotaram instrumentos de controle central e uniformidade no ensino. As escolas transmitiam um conteúdo universalista e enciclopédico, usavam tecnologia empírica e tradicional, além de adotarem práticas normativas de gestão e organização. O positivismo foi a base para as teorias clássicas da administração como o fayolismo francês, o taylorismo norte americano e o modelo burocrático weberiano, que influenciaram a administração escolar até o início do século XX.

O terceiro momento caracterizado por Sander (2002) ocorreu na terceira década do século XX, quando foram postas em questionamento as teorias sociais baseadas no positivismo e no funcionalismo. Para fazer frente à educação tradicional a Escola Nova se apresentou como uma alternativa mais progressista e pragmática, cujo impulsor foi o americano John Dewey. Os movimentos renovadores da educação se multiplicaram durante aquela época, que demonstrava o desenvolvimento econômico, o progresso social e a maturidade política dos países latino-americanos. A Escola Nova introduziu uma visão de educação pública comprometida com a defesa dos interesses nacionais no âmbito internacional. Com relação à gestão educativa, os partidários da Escola Nova, com uma visão política e sociológica, enfrentaram a orientação conservadora das teorias administrativas do mundo empresarial aplicadas à educação. Na América Latina, teve como seguidores Anísio Teixeira, no Brasil e Dario Salas, no Chile; estes estudaram com John Dewey na Universidade de Columbia. No Peru, a Escola Nova teve como representante José Antonio Encinas, que publicou o livro *Un Ensayo de escuela nueva en el Perú*, em 1932.

A educação indígena no Peru, como problema, dentro da corrente da Escola Nova, foi colocada em perspectiva por diversos estudiosos peruanos como Luis Miró Quesada, Luis E. Valcárcel, Victor Guevara, Carlos Arbulú, Atilio Sivirichi e Rafael Larco Herrera, Enrique Guzmán y Valle, Maria Judith Arias, José Antonio Encinas, etc, todos os investigadores da educação peruana e com importantes cargos de gestão em universidades (GIESECKE, 2015). Como assinala Giesecke “estes autores peruanos fundamentaram um novo ideal de pessoa e sociedade, uma nova teoria que permitia impulsionar a mudança geral da sociedade peruana, sobretudo focando no problema indígena, assumido como um tema da educação da pessoa”.

O Quarto momento, segundo Sander (2002), corresponde aos economistas que se dedicaram a economia do desenvolvimento, da administração e da educação, especialmente a

partir da década de 1960. Desde esse período a lógica econômica passou a exercer grande influência nas políticas públicas. Esta perspectiva econômica, desenvolvida principalmente no Brasil e no Chile, serviu de base para os processos de modernização da administração pública, enfatizando o planejamento governamental e, com ele, também o planejamento educativo, que foram impulsionados pelos organismos de assistência técnica e financeira, pelos organismos de cooperação internacional e pelas organizações multilaterais de crédito dirigidas pelos países de maior influência econômica, cuja ajuda gerava, a longo prazo, o endividamento dos países. O Peru não se eximia de cair neste endividamento, passando da expectativa de desenvolvimento para um severo problema macroeconômico.

A convicção otimista de que “a educação era o primeiro fator de crescimento econômico, o principal instrumento do progresso técnico e um poderoso meio de seleção e ascensão social” (SANDER, 2002, p. 20) caracterizou essa etapa de desenvolvimento. O autor menciona que houve um significativo progresso da educação em países como Venezuela, Cuba, México, Brasil e Chile, em relação ao quantitativo, porém o esgotamento dos recursos financeiros e o endividamento externo provocaram uma desaceleração. Além disso, ficou provado que o investimento na educação não trazia os resultados esperados ao crescimento econômico, progresso tecnológico e desenvolvimento humano sustentável com equidade social, apesar de que, cada país vivia diferentes cenários, por exemplo, o Brasil já se perfilava como potência econômica, o Chile estava atravessando uma ditadura e no Peru, entre vaivéns democráticos e ditatórios, aconteceram avanços como ampliação da cobertura educativa, quer dizer, incorporaram mais crianças às escolas, sobretudo das zonas rurais e nos distintos departamentos, porém esse investimento não produziu mudanças significativas na qualidade educativa.

Sobre essa perspectiva histórica relatada por Sander (2002), podemos identificar também a emergência de teorias progressistas, como sinaliza Dermeval Saviani (1982), presentes em seu artigo *As teorias da educação e o problema da marginalidade da América Latina*. Em diálogo com este autor, podemos dizer que o terceiro e quarto momentos propostos por Sander (2002), seriam de predominância das teorias pedagógicas não críticas, pois tanto a pedagogia tradicional, a nova pedagogia e a pedagogia tecnicista assumem a sociedade como um espaço harmonioso no qual a marginalidade constitui um fenômeno acidental e na qual a escola seria a solução para que os cidadãos saiam dela e consigam ascensão social. Portanto, a escola é ingenuamente considerada como um ser autônomo da sociedade. Estas teorias não criticam as relações sociais ocorridas na escola ou na sociedade.

O quinto momento assinalado por Sander (2002) é o da construção democrática, da organização e resistência da sociedade civil, exceto as diversas experiências que atravessaram cada país, já que a América Latina não pode ser considerada como um conjunto homogêneo, mas sim uma série de países completamente diferentes, apesar de compartilharem histórias parecidas. A década de 1980 é identificada por Sander como marco da construção democrática, quando pensamento latino americano na área das ciências sociais, contrário ao pensamento desenvolvimentista se tornou mais encorpado. Nesse ínterim, surgiram aportes importantes para a economia, sociologia, administração e pedagogia. A identificação desse marco pelo autor tem a ver com os processos de abertura política, vivenciados com o fim dos regimes de exceção em países como o Brasil.

No campo da educação, se destaca a figura de Paulo Freire, que constitui uma referência necessária por sua obra crítica sobre a educação desde a década de 1960. Freire emergiu como expressão de um movimento de crítica social aos projetos de nações dominantes e comprometidas com os interesses do capital, em um momento de forte avassalamento econômico e cultural dos Estados Unidos. Este exercia forte influência nos países da América Latina, inclusive decidindo quem governava ou não. Neste mesmo período tiveram início no Peru as primeiras conformações de guerrilhas que procuravam acabar com a pobreza estrutural na qual vivia uma grande massa de peruanos. No auge de movimentos contestatórios, teve lugar o chamado “terror na vida da população peruana”, por meio do conflito armado interno liderado pela organização política Sendero Luminoso. As ações dessa organização foram respondidas pelo Estado com mais terror, o que chegou a ser considerado como terrorismo de Estado e que até hoje continua gerando consequências na vida da população.³

No que diz respeito à política e à gestão educativa, foram registrados no período esforços de interpretação crítica das experiências sociais e políticas na América Latina de organização e administração. Os estudos dessa etapa sobre gestão em educação enfatizam a dimensão política sobre a burocrática, na qual os investigadores analisam temas como a efetividade das políticas públicas, os paradigmas da gestão educativa, as experiências de descentralização, entre outros. Houve muitas contribuições individuais valiosas dos pensadores críticos como *A pedagogia do oprimido*, *A pedagogia da autonomia*, *A pedagogia da esperança*, *A educação para a cidadania*, *direitos humanos e da qualidade de vida*.

³ (Comissão da verdade e Reconciliação. Informe Final. Lima, 2013)

Tal como podemos observar, Sander divide os períodos da gestão educativa a partir da época da colonização e não menciona a gestão anterior à chegada dos colonizadores europeus, quer dizer, a etapa do desenvolvimento das culturas ameríndias, na qual também houve medidas no âmbito educativo. Este panorama realizado por Sander também nos serve como parâmetro para analisar o caso peruano.

Também Cassasus (1999) realizou uma tipologia dos modelos de gestão educativa por meio de uma perspectiva histórica. O autor distinguiu **sete modelos** que, por sua vez, são marcos conceituais, técnicos instrumentais que direcionam a mudança das instituições educativas. Os modelos são o normativo, o prospectivo, o estratégico, o estratégico-situacional, o da qualidade total, da reengenharia e o comunicacional. O **modelo normativo** foi aplicado a partir da década de 1950 até inícios de 1970. Os planos nacionais de desenvolvimento educativo, nos quais exerceram forte influência a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foram iniciados nessa época. Essa visão normativa introduziu a racionalidade no exercício do governo com o pensamento de, por meio das ações presentes seguir avançando e conquistar no futuro. No âmbito educativo, o planejamento esteve orientado para o crescimento quantitativo do sistema, sobretudo, aumentou a oferta educativa. Esse modelo não levava em conta a dinâmica social do planejamento e era uma manifestação da cultura normativa e da cúpula do sistema educativo tradicional. Essa visão expressa uma visão linear do futuro, pois leva à crença de que o futuro é único e certo.

O **modelo prospectivo**, também aparece, conforme Cassasus (1999), no fim dos anos 1960 e questiona a visão linear do futuro antes da crise causada pelo aumento do petróleo. A partir disso, tomamos consciência de que o futuro depende do passado e das imagens do futuro que se tem no presente. Por isso, neste modelo, o futuro é concebido como múltiplo e incerto. Essa visão alternativa da sociedade esteve acompanhada de reformas profundas, partindo de propostas evolucionárias ou esforços técnicos. Devido a isso, o planejamento deve considerar a ideia de futuros alternativos para reduzir a insegurança, quer dizer, que seja desenvolvido um planejamento com critério prospectivo, no qual sejam considerados cenários alternativos. Este modelo apresenta uma perspectiva racionalista baseada na projeção e nele o gerenciamento financeiro segue sendo importante com predomínio da análise custo-benefício nas decisões sobre projetos alternativos.

O **modelo estratégico** não é recente e suas origens remetem aos processos de expansão das abordagens fincadas nas teorias de administração e planejamento, que acentuou a tendência de vincular as movimentações econômicas ao planejamento e a gestão,

especialmente a partir da década de 1960. De acordo com Cassasus (1999) a noção de estratégia, que apresenta um caráter normativo, foi também associado um caráter tático (os meios). Assim, a gestão estratégica consiste na capacidade de articular os recursos humanos, técnicos materiais e financeiros de uma organização. Essa formulação trouxe como legado o desenvolvimento de um modelo de análise que articula quatro palavras-chave: fortalezas, oportunidades, debilidades e ameaças. Esse modelo, capturando as iniciais de cada palavra, é sintetizado como análises do tipo FODA⁴. As análises desse tipo dão ênfase à missão e à visão da instituição, buscando fixar considerações estratégicas. O pensamento estratégico daí decorrente tem como inspiração o âmbito militar, cuja visão de ação explora as relações entre organizações e pessoas; aliados *versus* inimigos.

O quarto modelo apresentado por Cassasus (1999) é o **estratégico situacional**, o qual, segundo ele, surge no contexto da crise dos anos 1980 e início dos 1990. Este modelo usa elementos do modelo estratégico, porém incorpora o tema situacional, isto é, o da viabilidade das políticas. O modelo situacional reconhece o antagonismo dos interesses dos atores na sociedade, assim como o da viabilidade política ligada à política técnica, econômica, organizacional e institucional.

Na década de 1990, seria a vez do **modelo da qualidade total**. Nessa década há uma preocupação pelo resultado do sucesso educativo e o tema de qualidade se incorpora, sobretudo, a partir de uma exigência dos usuários do sistema educativo. Devido a isso, foram desenvolvidos vários sistemas de medição e avaliação da qualidade da educação. Isto nos leva a analisar os processos e fatores que intervêm na orientação das políticas educativas. Essa visão de qualidade total reflete uma preocupação por resultados e processos, desencadeando ações para diminuir a burocracia, diminuir custos, dar mais flexibilidade administrativa e operacional, aumentar a produtividade e a criatividade nos processos. (CASSASUS, 1999)

O penúltimo modelo, o **de reengenharia** é situado nos movimentos de reconhecimento de contextos mutantes, dentro de um marco de competência global (CASSASUS, 1999). Este modelo apresenta três aspectos de mudança. Em primeiro lugar, demanda mudança qualitativa. Em segundo lugar, reconhece que os usuários têm abertura no sistema e têm maior poder e maior exigência sobre o tipo e qualidade da educação. Por último, produz uma transformação na concepção da natureza da mudança. Isso nos leva a aventar a necessidade de um rearranjo social, nas suas estruturas, nos seus valores na sua cosmovisão. Este modelo questiona o modelo de qualidade total que busca diminuir as perdas e melhorar os processos

⁴A Análise SWOT ou Análise FODA, é creditada a Albert Humphrey.

existentes numa visão de conjunto na organização, enquanto que a reengenharia procura um novo conceito fundacional e redefinição radical dos processos para conseguir melhoras dramáticas no desempenho. Comparando esses dois últimos modelos, Cassasus (1999) infere que a visão da qualidade total envolve a noção de processo evolutivo de incrementação, para alcançar uma gestão educacional eficiente, enquanto que a reengenharia procura uma mudança radical no processo, adequada às mudanças do contexto.

Por último, o **modelo comunicacional**, no qual gestão é assumida como o desenvolvimento de compromissos de ação que se obtêm de conversações para a ação, que são adquiridas mediante a capacidade de formular petições e obter promessas. Nesta perspectiva os instrumentos importantes são o manejo das destrezas comunicacionais definidas nos atos da fala. Por isso, o gestor é um coordenador das ações resultantes das conversações. (CASSASUS, 1999)

A partir das ideias de Cassasus, observa-se que o Peru, nos últimos anos, vem aplicando um modelo vinculado à qualidade total, pois os planos e projetos procuram uma melhoria nos resultados acadêmicos, a partir das melhorias na infraestrutura (equipamentos) e no controle das atividades docentes. De acordo com isto foram promovidas avaliações nacionais e internacionais, como a participação na prova PISA. Este modelo contemplou também a implementação de recursos tecnológicos, mais que nos conteúdos, mediante a compra de computadores, sobretudo, nas zonas urbanas, o que indica lacunas no tratamento das escolas da cidade e do campo. Tratou-se de um contexto que favoreceu à emergência do debate sobre a descentralização do sistema educativo, o que teve repercussões na tentativa de implementar Plano Piloto de Municipalização da Educação, como veremos nos capítulos a seguir. Outro problema que marcou esse momento foi a eliminação de matérias como filosofia e psicologia no novo currículo de 2016; em contrapartida foi mantida a educação religiosa (católica), apesar de o Peru ser um Estado laico. Esse modelo foi promovido por uma política educativa de cunho neoliberal que domina desde a década dos 1990, pois a intenção era melhorar a qualidade do serviço, porém sem melhoras substanciais nos conteúdos, que refletem, em vez disso, um pensamento conservador, observado, sobretudo, na negação da abordagem de gênero e no apoio ao ensino da religião nos colégios.

O problema das políticas atuais é que defendem a ideia de que a baixa qualidade da educação pública é consequência das deficiências dos docentes, por isso, os investimentos em programas de capacitação docente. Isso demonstra que a ideia da qualidade imposta foi a lógica da eficiência e da competitividade que servem à tendência política e ao modelo econômico neoliberal vigente desde os anos noventa.

1.4 ALGUMAS ABORDAGENS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO

Como já anunciado anteriormente as revisões sobre o papel do Estado, desenvolvidas sob o pretexto de sua má administração, tiveram e têm repercussões em vários países, inclusive na América Latina. Nesse contexto, a gestão educativa vem ganhando centralidade, como estratégia de descentralização, associada também à modernização do Estado. Lalander (2000, p. 180) define a descentralização da seguinte forma:

Nas ciências sociais, a descentralização é um processo durante o qual certas partes e/ou setores do poder governamental, assim como a responsabilidade por seu funcionamento, são deslocados do nível central nacional para os níveis municipais e/ou estaduais/provinciais. Isto significa que os serviços oferecidos pelo Estado, por exemplo, de saúde, assistência médica, educação, autoridades policias, etc., se estabelecem sob a responsabilidade local e/ou regional.

A partir dessa definição, podemos observar que a descentralização é um conceito político que abrange aspectos diversos da gestão dos serviços oferecidos pelo Estado aos cidadãos, como é a educação. Ela implica, porém, na problematização das relações de poder na organização político-administrativa dos países e os fluxos decisórios nos níveis nacional-local.

Diante dessa conceitualização, podemos dizer que a descentralização que se pretendia realizar no Peru durante os anos 2006-2011 se ajusta a essas características, pois o governo central outorgou responsabilidades às prefeituras, governos locais e regionais, embora se mantivesse no comando geral das decisões.

Por outro lado, Beteta e Rubio (2006, p. 13) entendem a descentralização da seguinte maneira.

Entendemos como um processo de transferência de faculdades, capacidades e recursos de um órgão central a outro local, com ajustes nos fundamentos jurídicos legais e nos critérios territoriais e administrativos. A descentralização implica tomada de decisões em matéria de políticas, programas e projetos, assim como a administração dos recursos do poder do Estado (Humanos, financeiros e materiais) a discrição das autoridades locais, sem depender hierarquicamente da autoridade nacional centralizada (p.13).

Essa definição, pelo contrário, e como poderemos verificar nos capítulos posteriores, não se concretizou; se a intenção era verdadeiramente descentralizar, continuamos

dependendo das tomadas de decisões do governo central, continuamos com a dependência hierárquica das autoridades da cidade de Lima-Capital e funcionamos sem considerar os contextos territoriais e principalmente administrativos, tanto nos distritos de La Molina quanto em Imperial-Cañete.

Para os autores, a descentralização implica transferência de capacidades e recursos de um organismo central a um organismo local sem que este último dependa hierarquicamente da autoridade centralizada. Estes autores também diferenciam uma descentralização política de uma descentralização administrativa. Nesta dissertação analisamos ambos os aspectos da descentralização educativa, tanto o aspecto político, quanto as medidas administrativas, porém enfatizamos a identificação da ideologia política que é a base do processo da descentralização. Outra definição de descentralização pode ser encontrada no projeto Usaid Peru Pro-Descentralização (2011), documento publicado pela Agencia dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid). Segundo esse documento a descentralização:

[...] é um processo político-técnico que faz parte da reforma do Estado peruano e está orientado a atingir um bom governo, quer dizer, um governo efetivo, eficiente e a serviço da cidadania. Este processo tem como finalidade o desenvolvimento integral, harmônico e sustentável do país em benefício da população (USAID PERÚ, 2011, p. 7).

Essa definição apresenta basicamente um caráter técnico, no qual a descentralização é vista como um processo reformista do Estado com a finalidade de conseguir um desenvolvimento integral para a população.

Poderíamos dizer, ao ler este conceito, que o Presidente Alan García em todo discurso que fazia não deixava de sustentar que era precisamente essa uma das intenções principais da descentralização: “o benefício a favor do povo”, situação que verificaremos mais à frente se foi dada ou não.

Alex Rios assinala, em *A rota da gestão descentralizada na educação* (2016) sobre a descentralização e seus objetivos:

A descentralização surge da necessidade de contar com um mecanismo que permita ao Estado chegar de maneira mais eficiente à cidadania. Um primeiro objetivo que se procura vincular à melhoria da qualidade do serviço: transfere-se poder do nível nacional ao nível regional ou local com a finalidade de proporcionar uma melhor qualidade educativa, já que são eles que prestam os serviços diretamente e que podem resolver melhor os problemas a eles associados. (...). Um segundo objetivo está vinculado ao serviço equitativo. Dado que os países costumam estar marcados por grandes diferenças socioeconômicas e que estas condicionam o aprendizado, a

descentralização pode ser um mecanismo para reduzir a desigualdade (RIOS, 2016, p. 17).

Portanto, o autor menciona que a descentralização persegue um fim qualitativo, a melhoria da qualidade educativa, e outro fim social, a equidade, que procura eliminar as brechas educativas entre a área urbana e a área rural. Então, a descentralização não deve ser entendida apenas como um processo administrativo, mas também como um processo político e pedagógico. Ponto de suma importância a ser considerado na presente pesquisa, tendo em vista que o distrito de La Molina difere do distrito de Imperial-Cañete em muitos aspectos, como em alguns níveis econômicos, sociais e educativos, não esquecendo que o primeiro, pertence a zona urbana e que Imperial pertence a zona rural. Se realmente essas brechas pedagógicas desapareceram ou melhoraram, veremos mais adiante.

Juan Cassasus (1990) analisa em um estudo crítico o processo de descentralização produzido na América Latina. O autor assinala que os processos de desconcentração e descentralização na América Latina apresentam inconsistências, já que são resultado da multiplicidade de variáveis intervenientes, da insuficiência na análise das experiências e também da carência de instrumentos comprovadamente servíveis à sua aplicação. A revisão de estudos sobre descentralização demonstra que muitos investigadores procuram definir a descentralização, isto significa que o desenvolvimento teórico não está em condições ainda de dar conta da complexidade da dinâmica em torno dos processos de descentralização.

Cassasus (1990, p. 8) assinala que o conceito de descentralização aparece ligado ao de democratização, por isso, afirma que um Estado é mais democrático quanto mais descentralização apresente. Indica ainda, que nos países da região opera desde inícios do século XX um processo de centralização política no qual a atividade educacional deixou de ser uma atividade situada nos municípios (herança dos cabildos)⁵ para ser uma função privilegiada do Estado. Esta função monopólica da educação foi importante para o Estado, já que foi um instrumento principal para a sua própria constituição. O desenvolvimento da educação está ligado intimamente à evolução do Estado, por isso, a crítica ao sistema educativo se vincula à crítica ao Estado.

⁵Este termo era utilizado, frequentemente, na época colonial. Sob o jugo dos espanhóis, o Cabildo era a corporação municipal, encarregada da administração das cidades. O termo refere-se à instituição e ao edifício que abrigava às autoridades municipais. Disponível em: < [https://definición// Enciclopedia Jurídica](https://definición//EnciclopediaJurídica).> Acesso em 13 de fev. de 2019.

Apesar dos problemas, as políticas educativas dos Estados latino-americanos tiveram resultados que permitiram a incorporação massiva da população aos níveis básicos da educação. Todavia permaneceram contradições quanto ao problema da exclusão social, pois o ingresso no sistema educacional não foi e não é suficiente para alterar o quadro da pobreza e da desigualdade. Associado a isto a estagnação ou redução do financiamento da educação apresenta-se como uma das faces da desigualdade, pois durante a década de 1980 os orçamentos afetaram o crescimento da área, em contraste com o crescimento das demandas por parte dos cidadãos, sobretudo os de baixa renda. Outro problema foi o enrijecimento do sistema burocrático, através da criação de estruturas que duplicam os mecanismos de controle.

Para Cassasus (1990), a desconcentração e a descentralização são etapas contínuas e sequenciais. A diferença entre elas é que a desconcentração reflete processos que têm como objetivo assegurar a eficácia do poder central, enquanto a descentralização procura assegurar a eficácia do poder local. O investigador também reconhece que há **três tipos de descentralizações educativas**: a regionalização, a municipalização e a nuclearização. A **regionalização** consiste na transferência da gestão das instituições educativas para unidades administrativas regionais demarcadas politicamente. A **municipalização** consiste na transferência da gestão das instituições para os municípios. A **nuclearização** surgiu no altiplano andino peruano e consiste em criar laços entre escolas de um mesmo lugar, e uma delas foi selecionada para servir de modelo e de centro de coordenação. A regionalização é promovida pelo Estado, como instrumento tecnocrático de planejamento e a nuclearização é uma ação promovida pela base social, no caso peruano, pelas comunidades campesinas.

A partir do assinalado por Cassasus (1990), podemos indicar que no Peru os movimentos operados colocaram em primeiro plano a desconcentração de funções do Ministério da Educação, do nível governamental aos níveis regionais e locais. Essa constatação nos conduziu à hipótese de que Cassasus (1990), em sentido coloquial, “adivinhou”. Isto é, teve grande êxito em seus prognósticos, fornecendo aparatos para a compreensão da realidade do Peru, desde a década de 1990. Suas análises referentes à descentralização, revelam as contradições dos direcionamentos tomados pelos governos e o quanto inversões inúteis, perdas de tempo, materiais e toda sorte de diretrizes educacionais avessas ao povo poderiam ser evitados.

Donald Winkler (2004) assinala que muitos investigadores e críticos percebem a descentralização como um termo neutro e definido, mesmo assim, para os políticos e os atores sociais da educação, este tem conotações políticas, além de apresentar uma definição até certo ponto ambígua. Pois para alguns, a descentralização significa aumentar a participação dos

país na escola ou transferir novas responsabilidades aos governos locais, enquanto que para outros é equivalente a privatizar e reduzir os gastos do Estado. Portanto, a descentralização educativa tem relação com quem exerce o poder para tomar decisões de política e gestão, sobre aspectos financeiros da educação oferecida às crianças, e sobre a modalidade de oferta. O autor indica que uma clara definição de descentralização deve possuir três elementos: a forma que adota a descentralização, o nível de governo ao qual é transferido o poder de tomar decisões e às áreas específicas a que são transferidas as tomadas de decisões.

No sentido apresentado Winkler (2004), a descentralização é um processo vinculado a uma ideologia ou postura política, que é proposta por certos grupos de poder e que obedecem aos seus objetivos. Essa interpretação, que nos parece um tanto convincente, propõe que a análise do processo de descentralização tenha em conta a relação entre as bases política e social.

Encontramos aqui semelhanças com as teorias de Beteta e Rubio (2006), que apontam similares princípios e definições aos presentes nas conclusões finais desta pesquisa, como o fato de não desprezar a importância da postura política e sua influência no êxito ou fracasso de um projeto ou algo parecido de um país, neste caso do Peru.

Alcázar e Valdívía (2011) colaboraram em um artigo no qual realizam um diagnóstico da gestão orçamentária da educação pública no contexto da descentralização política. Este processo implicou a transferência de competências e funções educativas aos governos subnacionais. Através da análise das normas, a informação orçamentária e estudo de casos, eles identificaram os processos chave relacionados ao financiamento e à transferência de recursos para os governos regionais e municipais, assim como algumas das principais características e resultados da atribuição e execução do orçamento nessas instâncias.

A partir disso, reconhecemos alguns resultados importantes e problemas da gestão orçamentária descentralizada do setor educativo. Mesmo assim, essas transferências carecem de um projeto para o cumprimento dos objetivos do setor e de critérios de atribuição para assegurar a sua equidade. Portanto, a informação que temos sobre a atribuição e execução dos recursos destinados ao setor educativo e aos governos subnacionais é escassa, como observaremos no capítulo 3 desta pesquisa.

Esses investigadores assinalam que o processo de descentralização da educação implica na transferência dos recursos necessários para o cumprimento das obrigações atribuídas às instancias descentralizadas. Os governos regionais e locais usam os recursos oferecidos pela instância central e contam também com recursos próprios e de outras fontes que são destinadas ao setor educativo. No caso do PPM, as transferências de recursos, através do

fundo criado para equilibrar as desigualdades econômicas de cada município, nunca foram realizadas devido à burocracia, a falta de capacidade e de recursos técnicos que limitaram o desenvolvimento orçamentário dos municípios, e, por isso, muitos deles tiveram que usar o seu próprio orçamento ou buscar financiamentos de outras instituições.

Os autores afirmam que o processo de descentralização política do Estado foi desencadeado em vários países latino-americanos. As reformas realizadas foram guiadas por diferentes razões, entre elas, a procura por maior eficiência do gasto público e um maior controle dos usuários sobre a gestão do serviço.

Partindo de um diagnóstico realizado por Winkler (2004) sobre a região, Alcázar e Valdivia (2011) apontaram como uma das limitações dos resultados alcançados foi o escasso apoio dos Ministérios da Educação na difusão, estimulação e replicação das experiências inovadoras (2011, p. 10). O diagnóstico concluiu que os mecanismos de prestação de contas foram deficientes, apesar da profusão dos marcos do Estado gerencial, também nomeado por Afonso (2010) como Estado mínimo. A transferência da responsabilidade da provisão para os subníveis do governo geraram uma série de problemas no projeto do novo marco institucional e grandes desafios relacionados às capacidades de gestão.

A gestão educativa descentralizada, uma das categorias escolhidas na presente pesquisa, apresenta-se, pois, como uma chave que muito tem a revelar sobre os processos de poder e suas implicações na ponta final do processo educacional, inclusive na qualidade educativa. Sua apreensão, contudo, não é linear, pois dada a sua natureza política, a identificação dos significados que lhe são atribuídos é essencial. Por isso, mais que uma iniciativa de governo, a descentralização educativa é um conceito em disputa e o modo como nos aproximamos dele determina os aspectos a serem valorizados na análise das políticas educativas. Assim, lembrando a relação estabelecida por Cassasus (1990) entre descentralização e democratização, considero que o objetivo principal da descentralização é o desenvolvimento integral do país, buscando a participação cidadã por meio de maiores diálogos e aproximação do Estado. Estes são critérios básicos para a análise do Plano Piloto em apreço neste estudo. Desde inícios deste século que a gestão educativa descentralizada vem sendo pautada de maneira contínua, no entanto, as ações de implementação têm sido, às vezes, desordenadas, sem critérios unificadores e sem levar em conta o contexto de conflito social.

1.5 TENDÊNCIAS E CONCEITUALIZAÇÃO DA MODERNIDADE EDUCATIVA

Como visto anteriormente, a descentralização educativa vem sendo veiculada como uma medida necessária, aplicada em vários países, com a finalidade de modernizar os sistemas educativos ineficientes, devido ao centralismo político gerador de desigualdade entre as instituições educativas dos centros e das periferias. Em face disso, o conceito de modernização é uma chave importante para a compreensão da natureza e dos efeitos da descentralização e, precisamente, da modernização da educação peruana no período de 2006-2011, objetivo central da presente pesquisa.

O termo modernização está relacionado diretamente ao conceito de modernidade e provém do pensamento ocidental, já que não constam nas culturas autóctones da América Latina. De acordo com Stramiello (2010), a modernidade é um termo que faz referência aos processos históricos e sociais que surgiram com o Renascimento na Europa Ocidental do século XV e continuou nos séculos seguintes. Este movimento surge com a consolidação do capitalismo. Neste processo, a lógica e a razão se impõem sobre a fé e a religião; por outro lado, o homem se libera dos desígnios divinos e pode atingir suas metas segundo sua própria vontade, assim, surge a consciência do indivíduo. Nessa época, ocorre a industrialização da produção para aumentar a produtividade (STRAMIELLO, 2010).

A modernidade trouxe consigo novas relações sociais, novos conhecimentos, novas instituições e uma nova moral para os setores econômicos mais avantajados da sociedade, que podiam ter acesso a esses conhecimentos, desfrutar, refletir sobre eles e produzir novos entendimentos sobre suas bases, enquanto uma grande parte da sociedade nem sabia ainda sobre tais conhecimentos e vivia em ampla desvantagem de acesso aos direitos e serviços. Foi uma fase de atualização e constante mudança que começou na Europa e foi trazida para a América Latina, primeiro pelos grupos colonizadores e logo foi assumida pelas repúblicas que nasciam depois das guerras de independência, na tentativa de fixar uma nova identidade, sempre deixando para trás setores considerados atrasados e funcionais pelas classes altas. Portanto, essa ideia de modernidade foi seguida pelos grupos dominantes de ascendência europeia, quer dizer, os crioulos, com a finalidade de reformar suas sociedades e aproveitar melhor os recursos humanos e econômicos dos seus países, sem levar em conta a população majoritária peruana, que teve que lutar incansavelmente para adquirir novas noções de direito e cidadania.

Clara Stramiello (2010) assinala que na América Latina a modernização educativa se apresentou mediante três tendências regionais: modernização como ordenação do caos, modernização como desenvolvimento econômico-social e modernização como reconhecimento da diversidade.

Sobre o termo modernização, Cassasus (1992) sustenta que esta é a expressão da modernidade na organização social e econômica. Reconhece que a modernização significou a aparição de um processo de racionalização e de complexidade das sociedades mediante novas estruturas sociais com um alto grau de diferenciação e onde perdem força os princípios tradicionais de integração. O autor assinala que o processo de modernização se caracterizou pelo predomínio da racionalidade instrumental, que é de caráter econômico e administrativo, comprometendo uma nacionalidade normativa, que faz referência às relações sociais e que está orientada aos valores. A partir da racionalidade instrumental e normativa, surgem duas tendências a respeito da modernidade e modernização.

A primeira concebe a modernidade como um processo sistemático, constituído por uma série de diferentes etapas, que conduzem à modernidade; foi a realizada nos Estados Unidos (CASSASUS, 1992). Neste enfoque predomina o pensamento do caráter economicista, já que se concentra nas estruturas sociais e econômicas. Este modelo de modernidade se universalizou como modelo único e os países podem chegar a ele por meio de fases progressivas. A partir da fase na qual se encontre o país é classificado como desenvolvido ou subdesenvolvido.

A segunda tendência valoriza a cultura e se baseia na tradição europeia. Nele, a modernização é concebida como um processo de secularização da sociedade e a separação do universo religioso e do universo político. Com isso, é substituída a compreensão unificada do mundo, própria das doutrinas religiosas e metafísicas, por outra que é concebida desde os espaços independentes, como a ciência, a ética, a arte ou a jurisprudência. Em resumo, a essência da modernidade se encontra na substituição da intenção divina pela intenção racional, instrumental, a serviço de fins nitidamente humanos (CASSASUS, 1992). Assim, a modernidade pode ser compreendida como ideia de mudança, enquanto a modernização é a realização de um projeto de progresso evolutivo.

A respeito da modernização da América Latina, Cassasus (1992) defende que a incorporação da modernidade ao nosso continente foi complexa e pouco exitosa. Isto se deve à incoerência da adaptação aos moldes europeus ou estadunidenses à realidade latino-americana, porque há diferenças culturais (formas de conhecimento, tipos de educação e condutas sociais) e diferenças econômicas (formas de produção). O processo de modernização

da América Latina tem sido lento e desigual devido à dificuldade de articulação a racionalidade instrumental da economia com uma cultura mestiça, sincrética e predominantemente católica, como acontece no Peru.

Por outro lado, Cassasus (1992) diferencia a modernidade educacional da modernidade educativa. A primeira se vincula ao fato pedagógico, quer dizer, ao ato do aprendizado; enquanto a segunda se refere ao conjunto de ações e recursos que se movimentam para que esse ato se realize nas melhores condições possíveis. Quer dizer, a modernidade nacional faz referência ao aprendizado de uma meta cultura que articula a diversidade de culturas e identidades de um país; ao contrário, a modernização educativa seria o suporte institucional para dito processo. A partir disso, a modernização educativa consiste na reestruturação radical, até certo ponto, das reformas burocráticas que conduzem a atividade educacional. Essa modernização se baseia na racionalidade econômica e administrativa, cujo objetivo principal é conseguir aumentar a eficácia e a eficiência do sistema.

A modernização educativa apresenta duas características: a abertura institucional e a inclusão do critério de qualidade. A abertura institucional se refere à conversão da educação em uma atividade aberta, flexível e permeável para sociedade, que considera as necessidades e demandas dos estudantes. A inclusão do critério de qualidade implica em melhorar o sistema para que se cumpram de maneira adequada os seus objetivos, como ampliação da cobertura, implantação de mais colégios, programas de estudo relevantes, gestão educativa desburocratizada, boa administração e gerência eficiente de recursos (CASSASUS, 1992).

Entre as medidas principais que vêm sendo realizadas pela modernização educativa na América Latina se encontram os processos de desconcentração e descentralização do sistema educativo, a inclusão de tecnologias de informação na gestão, a redistribuição do gasto entre os níveis educativos e a tendência à privatização. Para Cassasus (1992) essas medidas procuram incorporar as bases culturais próprias de cada país para então articulá-las com as tendências globais da educação. Portanto, as mudanças no sistema educativo devem levar em conta as particularidades de cada sociedade para que se articulem com o sistema de trabalho. No caso do Perú, foi regulamentado o direito à educação integral e de qualidade para todos, assim como o incentivo à formação continuada dos docentes, mas esses direitos estão fortemente vinculados à meritocracia, em acordo com a Lei 28044/2003, que trata do ordenamento da educação básica no país.

CAPÍTULO 2

O PLANO PILOTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E OS CONTEXTOS DE LA MOLINA E IMPERIAL: DIAGNÓSTICO SÓCIO-EDUCACIONAL E CARACTERIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

No presente capítulo, pretendemos apresentar a normatização da descentralização tanto de modo geral quanto a educativa, bem como contextualizar e caracterizar as prefeituras distritais de La Molina (Lima) e Imperial (Cañete) em seus aspectos socioculturais, demográficos e socioeducacionais, pois o conhecimento dessas características nos permitirá comparar ambos os distritos e analisar como foi aplicado o Plano Piloto de Municipalização da Educação nessas prefeituras. Ao lado dessa caracterização das prefeituras distritais, o capítulo também põe em relevo a caracterização do Plano Piloto de Municipalização, sua estrutura e atribuições dos entes responsáveis.

2.1 ORGANIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO NO PERU DESDE OS ANOS 2000

Se pudéssemos revisar as políticas e normas legais que se referem à educação peruana do século XX, que é o mais próximo a nossa realidade, como docente do setor público com 30 anos de carreira, diria que houve numerosas tentativas fracassadas de reformas na educação, as quais frustraram as expectativas nacionais de transformação e converteram a educação em um grande motor de desenvolvimento econômico e social peruano.

Dessa visão geral, busco demonstrar como a educação básica regular (EBR) está organizada, porque em torno dela é que foi implementado o PPM. Procuro, também, revelar as necessidades educativas, as oportunidades de educação que foram oferecidas tendo em conta as diferentes etapas ainda em vigor.

Até hoje a educação básica regular no Peru está regulamentada pela lei N° 28044, que foi decretada no dia 28 de julho de 2003. Conforme o artigo 36 desta lei, a educação básica está composta pelas seguintes etapas:

- **Educação Inicial:** para crianças entre 03 e 06 anos de idade. É obrigatório um ano de educação inicial para a população de cinco anos de idade.

- **Educação Primária:** para crianças entre 06 e 12 anos de idade. É obrigatória e dura cinco anos.

- **Educação Secundária:** para jovens entre 12 e 17 anos de idade. É obrigatória e dura cinco anos (PERÚ, 2003a).

As pessoas que não tiveram acesso à educação obrigatória, na idade correspondente, são direcionadas para a educação básica alternativa, voltada para as pessoas maiores de 14 anos. São, normalmente, pessoas que têm que compatibilizar estudos e trabalho, mas que desejam continuar os seus estudos depois de um processo de alfabetização. Consta de quatro ciclos de estudos: primeiro ciclo (equivalente ao 1° e 2° graus do secundário), segundo ciclo (equivalente a 3° do secundário), terceiro ciclo (equivalente a 4° do secundário) e quarto ciclo (equivalente a 5° do secundário) cada com duração de 08 meses.

Tendo em conta a evolução que vem sofrendo a educação escolar peruana desde o final do século XX, podemos afirmar que a demanda por acesso à educação cresceu, o que conduziu os governos a, sucessivamente, a reconhecerem o direito à educação em todos os níveis. Assim, da declaração do direito à educação inicial e primária, logo foi adicionada a secundária até chegar à educação superior, seja, universitária e ou tecnológica.

As taxas de matrícula para crianças, adolescentes e jovens no Peru são altas, como podem ser observadas nos quadros 1 e 2. O registro das matrículas dos anos 2008 a 2016, feitas pelo Instituto Nacional de Estatística do Peru, dá conta de 80% de escolaridade no decorrer de oito anos, isto devido à implementação de programas sociais que, desde 2005, passaram a promover uma alavancada econômica em lares que estavam expostos à situação de pobreza extrema. Os programas sociais estabeleceram relações de condicionalidade entre o acesso aos benefícios e a matrícula na escola, o que contribuiu para a elevação das taxas de matrícula. Cabe destacar que estão sendo consideradas as estatísticas a partir de 2008, porque até esse ano ainda não se viam resultados contundentes da nova Lei da Reforma, modificada até em mais de três oportunidades.

Quadro 1. Número de alunos matriculados no sistema (EBR) de 2008 a 2016 (em milhões)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
8.474.4	8.598.7	8.560.9	8.380.8	8.029.6	8.471.3	8.400.4	8.475.0	8.668.6

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e Informática.

Quadro 2. Taxa de matrícula líquida da população de 3 a 5 anos de idade (educação inicial) 2008-2016 (%)

Taxa de matrícula líquida								
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
67.7	67.9	69.4	71.1	73.5	76.7	78.4	80.1	80.7

Fonte: Instituto Nacional de estatística e Informática.

Na realidade observada no quadro 2, o crescimento das matrículas das crianças pequenas é bem maior, indicando que os pais buscam a socialização e o desenvolvimento das crianças desde cedo. Associado a isto a educação nessa idade é uma alternativa para os pais que trabalham e buscam um espaço seguro para deixarem seus filhos, apesar de não ser obrigatório iniciar os estudos antes dos 5 anos.

No quadro 3, observa-se que a taxa de matrícula líquida na educação primária, que deveria ser 100%, ainda não alcançou esse patamar e sofreu nesse período alguma perda em comparação com o ano de 2008. Apesar dos programas sociais, antes mencionados, terem contribuído para o avanço no acesso à escolarização, algumas crianças continuam à margem desse processo, seja porque os pais de família colocam os filhos para trabalhar, para ajudar na renda familiar, seja por dificuldades de acesso em razão da distância, dentre outros fatores que nos limites desta pesquisa não alcançaremos desenvolver.

Quadro 3. Taxa de matrícula líquida⁶ da população de 6 a 11 anos (educação primária) 2008-2016 (%)

Matrícula Líquida								
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
94.0	94.3	93.8	93.6	92.9	92.7	92.1	91.4	91.4

⁶ Taxa de escolarização líquida: Expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível ou etapa de ensino na idade ou faixa etária adequada a esse nível em relação com a população da faixa de idade adequada ao mesmo nível de ensino. (SILVA, 2007 *apud* Dicionário de indicadores educacionais, 2004)

Fonte: Instituto Nacional de estatística e Informática.

Referente à matrícula de estudantes de 12 até os 16 anos, que realizam estudos secundários, observa-se que houve crescimento na taxa líquida de escolarização, expressando que a deserção escolar, um dos compromissos estabelecidos nas normas emitidas pelo MINEDU, sofreu uma pequena queda. Observe o quadro 4:

Quadro 4. Taxa de matrícula líquida da população de 12 a 16 anos de idade (educação secundária) 2008-2016 (%)

Matrícula Líquida								
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
75.5	77.5	78.5	79.6	81.9	81.8	83.1	84.1	83.6

Fonte: Instituto Nacional de estatística e Informática

A lei geral de educação N° 28044, promulgada em 2003, estabelece que o órgão administrativo das políticas educativas nacionais no Peru é o Ministério da Educação. O primeiro órgão de governo que se encarregou da educação no Peru foi o Ministério de Instrução Pública, Beneficência e Negócios Eclesiásticos, criado em 04 de fevereiro de 1837, e que sobreviveu até 1942. Em 1855 esse Ministério passou a formar parte do Ministério de Relações Exteriores e Instrução Pública, até 1856, quando recebeu o nome de Ministério de Instrução e Beneficência. No século XX, passou a ser nomeado Ministério da Educação Pública (1935-1969) e, por último, Ministério da Educação, o que permanece até a atualidade. Mais recentemente o MINEDU atua em coordenação e articulação com os governos regionais, os quais aparecem como uma nova forma de divisão política do Peru, com autonomia econômica e política para incidir na descentralização do país, substituindo os 24 departamentos que eram da divisão antiga. A partir da promulgação da Lei Orgânica de Governos Regionais, em 17 de julho de 2002, e de sua aprovação em 09 de novembro de 2002, no governo de Alejandro Toledo, do Partido Perú Posible⁷, essa coordenação tem como fim formular, aprovar, executar e avaliar de maneira concentrada, o Projeto Educativo Nacional (PEN).

O Ministério da Educação tem um Órgão de Controle Institucional, uma Procuradoria Pública, uma Secretaria Geral e uma Secretaria de Planejamento Estratégico. Em 1993 foi promulgado um novo regulamento de Organização e Funções do Ministério, o qual foi direcionada para a racionalização administrativa e extinguiu várias funções. Combinado a isto

⁷ Perú Posible, Plano de Governo (2001-2006) e Locais.

foram instituídos como órgãos independentes, porém subordinados ao Ministério, o Conselho Nacional de Educação e a Secretaria Nacional da Juventude (PERÚ, 2010). Mesmo assim, tem dois vice-ministérios: o de Gestão Pedagógica e o de Gestão Institucional, que se dividem em diversos órgãos, como mostra o quadro 5:

Quadro 5: Vice-ministérios, direções e programas do Ministério da Educação do Peru, instituídos a partir de 1993

Órgãos do Vice-ministério de Gestão Pedagógica	Órgãos do Vice-ministério da Gestão Institucional
Direção Geral da Educação Básica Alternativa, Intercultural Bilíngue e de Serviços Educativos no Âmbito Rural	Direção Geral da Qualidade da Gestão Escolar
Direção Geral de Serviços Educativos Especializados	Direção Geral de Infraestrutura Educativa
Direção de Inovação Tecnológica em Educação	Direção Geral de Bolsas e Crédito Educativo
Direção Geral do Desenvolvimento Docente	Programa Nacional de Bolsas (Pronabec)
Direção Geral da Educação Superior Universitária	Programa Nacional de Infraestrutura Educativa (Pronied)
Direção Geral da Educação Técnica Produtiva e Superior Tecnológica e Artística	

Fonte: Ministério da Educação do Peru

Assim também as jurisdições educativas estão divididas em sete Unidades de Gestão Educativa Local (UGEL), que são instâncias da educação descentralizada dos governos regionais com autonomia no âmbito da sua competência e formulam, junto ao Ministério da Educação, os projetos educativos regionais e nacionais.

As UGEL de Lima Metropolitana são sete e o distrito de La Molina está inserido na UGEL 06, como se nota no Quadro 6.:

Quadro 6 - Unidades de Gestão Educativa Local (UGEL) de Lima Metropolitana

Número de UGEL	Distrito
UGEL 01	San Juan de Miraflores
UGEL 02	Rímac
UGEL 03	Lince
UGEL 04	Comas
UGEL 05	San Juan de Lurigancho
UGEL 06	Ate-Vitarte
UGEL 07	San Borja

Fonte: Ministério da Educação do Peru

As UGEL de Lima Províncias são nove e são identificadas pela sequencia numérica que totaliza as UGEL distribuídas em todo país, a partir das sete primeiras de Lima. O distrito de Imperial está inserido na UGEL 08 – Cañete, como demonstrado no Quadro 7.

Quadro 7: Unidades de Gestão Educativa Local (UGEL) de Lima Provincial

Número de UGEL	Provincia
UGEL 08	Cañete
UGEL 09	Huaura
UGEL 10	Huaral
UGEL 11	Caiatambo
UGEL 12	Canta
UGEL 13	Yauyos
UGEL 14	Ovón
UGEL 15	Huarocharí
UGEL 16	Barranca

Fonte: Ministério da Educação do Peru

As reformas educativas no Peru objetivam compensar os anos de atraso na educação das populações mais desfavorecidas. O diagnóstico do atraso ganhou grande visibilidade, entre outros dados, pelas provas internacionais das quais o país participa, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)⁸, que avalia os países que pertencem à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de nações que participam de forma voluntária, como o Peru. Na prova feita em 2012 o Peru ocupou o último lugar dentre os 65 países participantes; na prova de 2015, ocupou o posto 63 dentre os 69 países. A última prova PISA foi feita entre agosto e setembro de 2018, e ainda não foram revelados os resultados.

A Lei geral da educação, nº 28044/2003, desde a sua promulgação, refere-se à garantia da qualidade educativa com equidade na EBR. Contudo, algumas mudanças vêm sendo realizadas na Lei e a política de educação peruana vem rendendo especial atenção ao sistema de avaliação, acreditação e certificação da qualidade educativa, fazendo valer as práticas de acreditação da qualidade das instituições educativas, denotando afinidade com o modelo de gestão da qualidade total, caracterizado por Cassasus (1999), no capítulo 1.

⁸ O Programme for International Student Assessment (**Pisa**), traduzido como Programa Internacional de Avaliação de Alunos, é uma rede mundial de avaliação de desempenho escolar, realizado a cada três anos, sob a coordenação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O programa tem ênfase nos resultados.

Os resultados citados acima revelam, contudo, que o país apresenta dificuldades para se posicionar bem no ranking do Pisa. A educação rural se apresenta, nesse contexto, em piores condições que a urbana. Segundo Muñoz (2013), em 2009 a Defensoria do Povo visitou 451 instituições educativas e verificou que as condições de estudos eram muito difíceis, sobretudo pela infraestrutura disponível⁹. O acesso à água, a luz, ao telefone, a internet e aos serviços públicos são insuficientes, além do déficit de docentes (MUÑOZ; 2013). Esta era a realidade em que se inseria o distrito de Imperial-Cañete, situado em uma zona mais periférica, diferentemente do distrito de La Molina, que integra a região metropolitana de Lima.

A baixa qualidade educativa é um problema que se estende no país há décadas, especialmente nas zonas mais distantes de Lima. A fragilidade das políticas educativas, a ausência de critérios técnicos, a improvisação, a falta de recursos humanos capacitados, somados a problemas estruturais como a pobreza, o racismo e a corrupção, associados às relações de poder assentadas na proteção dos interesses de grupos economicamente dominantes, incluindo religiosos e grupos empresariais privados, contribuem para a desigualdade educativa no Peru. Nesse cenário o Plano Piloto de Municipalização da Educação, a ser observado no item seguinte, se apresentou como parte das tentativas de reação aos resultados desfavoráveis da educação, tendo a descentralização como uma ideia estruturante.

2.2 MARCOS NORMATIVOS PARA O “SHOK DE DESCENTRALIZAÇÃO”

O debate sobre descentralização no Peru teve grande destaque a partir do governo de Alejandro Toledo (2001-2006), seguindo uma corrente de mudanças na América Latina, que procurava revisar o papel do Estado e os orçamentos da gestão pública, em nome de uma maior eficiência e da ampliação do controle dos usuários no melhor gerenciamento dos serviços. As propostas que estiveram na vanguarda estavam em sintonia com uma ideologia pós-burocrática, empreendida no contexto da globalização. Esta ideologia foi difundida em todo o mundo e seu primeiro laboratório na América Latina foi o Chile, desde 1970, e daí foi estendida a países como o Brasil e Argentina, da partir de 1980 (ALCÁZAR E VALDIVIA 2011; MUÑOZ, 2013).

⁹ A Defensoria do Povo, segundo o Artigo 162 da Constituição, tem como função defender os direitos constitucionais e fundamentais das pessoas e da comunidade; supervisionar o cumprimento dos deveres da administração estatal e a prestação dos serviços públicos para os cidadãos peruanos.

Como revela Afonso (2010), este ideário situa o mercado como agente central para o equilíbrio das relações de força e deve ocupar um papel estratégico em espaços até então identificados como próprios do Estado, encurralando-os para favorecer a ideologia do Estado mínimo, sob o olhar neoliberal. Na definição de Afonso (2010, p. 1143), “A visão pós-burocrática se refere ao movimento de produção de (...) um certo tipo de Estado. (...) de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio de Estado e o princípio do mercado” (AFONSO, 2010, p. 1143).

Esse fenômeno pode ser percebido no campo educacional, alterando a lógica com a qual o público vem sendo tratado. Nesse contexto, a descentralização educacional tornou-se um objetivo dos governos do Peru, após a ditadura fujimorista, um governo marcado por um forte centralismo (IGUIÑIZ, 2008, p. 25).

O primeiro período da descentralização educativa ocorreu entre 2001 e 2006 e teve sua origem na reinstalação da participação social e política dos cidadãos, na agenda de transição democrática que surgiu com o centralismo do regime de Alberto Fujimori.

Por isso, para incidir na descentralização educativa os governos municipais teriam um papel de grande relevância, considerando-se que estavam mais perto da população, do alunado e dos seus problemas, e as escolas contariam com o maior poder de decisão e autonomia.

Para isso, a base legal necessária foi a Lei da Reforma Constitucional de 2002 (PERÚ, 2002a), que versou sobre a descentralização no Capítulo XIV do Título IV, estabelecendo a divisão do poder em três níveis de governo: nacional, regional e local, com autonomia econômica, política e administrativa, e a Lei de Bases da Descentralização N°. 27902/2002 definia como seria realizada a transferência de responsabilidades do governo central aos governos subnacionais, dividido em quatro etapas, sendo a última a da transferência de funções setoriais na saúde e educação (PERÚ, 2002b). As **etapas de transferência de responsabilidades** foram caracterizadas da seguinte maneira:

- **Primeira Etapa:** Instalação de governos regionais de base departamental, transferência dos ativos e passivos dos Conselhos Transitórios de Administração Regional e a eleição das primeiras autoridades regionais.

- **Segunda Etapa:** Consolidação do processo de regionalização, relacionado à formulação e aprovação do Plano Nacional de Inversão Descentralizada, difusão do Plano Nacional de Regionalização e promoção da assistência técnica para conformação de regiões.

- **Terceira Etapa:** Transferência de funções setoriais, exceto saúde e educação.

- **Quarta Etapa:** Transferência das funções na saúde e na educação (PERÚ, 2002b).

As Leis que ordenaram a descentralização foram complementadas com a Lei Orgânica de Governos Regionais (LOGR) (PERÚ, 2002c) e a Lei Orgânica de Municipalidades (LOM) (PERÚ, 2003a), que estabelecem as funções de competência de cada instância, incluindo o setor educativo, com a Lei Geral de Educação (PERÚ, 2009; ÁLVAREZ, 2010; PERÚ, 2003a).

O art. 47 da Lei 27867, Lei Orgânica de Governos Regionais, estabelece uma série de medidas a respeito da descentralização educativa, que procura promover os serviços educativos em coordenação com os governos locais, com a finalidade de “modernizar os sistemas descentralizados da gestão educativa” (PERÚ, 2002c, p.18), enquanto a Lei Orgânica de Municipalidades, Lei 27972 no art. 82.2 estabelece as coordenações com a Direção Regional de Educação e as Unidades de Gestão Educativas para contribuir “na política educativa regional e nacional com enfoque e ação intersectorial” (PERÚ, 2003a, p. 47).

Apesar das diretrizes da Lei da Base de Descentralização, a Lei N°. 27902/2002, modificarem a quarta disposição transitória, complementária e final da LOGR, estabelecendo a realização de todas as diferenças de funções em 01 de janeiro de 2004, incluindo saúde e educação, a terceira e quarta etapas se fariam de forma paralela. Igualmente, a transferência foi incluída no Plano Anual de Transferência de Competências Setoriais 2006 e que começou em 2007, formulado para estabelecer uma política de transferência rápida que permitisse a operacionalidade dos recursos no mais breve tempo.

Nesse contexto legal, começou o processo de transferências de funções. O setor de Educação tinha a sua própria estratégia exposta no *Plan de Transferencia Sectorial del Quinquênio 2005-2009*¹⁰, na seção 2.4 *Sector Educación* (PERÚ, 2005). Em 2006, já no fim do governo de Alejandro Toledo (2001-2006) e início da segunda gestão de Alan García, foi proposto o Plano Piloto, como parte do pacote descentralista, apresentado como uma alternativa para melhorar a qualidade da educação, partindo da premissa de que, estando o governo local mais próximo dos problemas da comunidade, a municipalidade seria o órgão mais adequado para atender aos assuntos educativos. Para isso o CEM estabeleceu os direcionamentos de políticas educativas no âmbito distrital: assim surge O Plano de Municipalização da Gestão Educativa (MUÑOZ, 2009). O PPM foi elaborado pelo Ministério da Educação, nesse tempo, dirigido pelo ministro José Antonio Chang Escobedo¹¹. Na interpretação apresentada pela Defensoria do Povo (2009), tratou-se de um período em que foi

¹⁰ Aprobado por el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en Sesión del 28 de Marzo de 2005.

¹¹ Resolución Ministerial 0031-2007-ED. Plano de Municipalização da Gestão Educativa e diretrizes do Plano Piloto 2007.

realizado o primeiro “Shok de descentralização” não planejado no Plano Anual 2006. O Plano Piloto de Municipalização Educativa foi oficializado em 01 de janeiro de 2007, quando foi iniciada a suposta modernização educativa.

2.3. PLANO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO E PLANO PILOTO: CARACTERIZAÇÃO E DIRETRIZES

O Plano Piloto de Municipalização, através de suas 83 páginas, conjugava a necessidade de descentralização da educação, deixando a cargo dos municípios esta responsabilidade, e a de formulação dos delineamentos para sua aplicação, incluindo um Fundo de Compensação para a Municipalização (FONCOMUGE)¹² e seu orçamento. O objetivo principal, segundo consta no documento de apresentação do plano, era “superar uma larga trajetória de resultados desfavoráveis à aprendizagem dos meninos, meninas e jovens do país” (PERÚ, 2006a, p.17)

Na aplicação deste projeto, fica estabelecida uma nova dinâmica de desenvolvimento da educação, tomando como referência a unidade básica de planejamento de desenvolvimento, a municipalidade distrital.

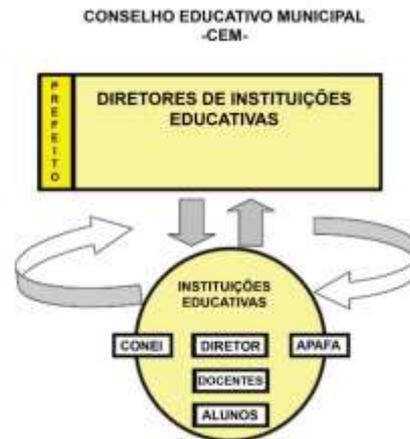
O objetivo central desta proposta é desenvolver uma educação pertinente e de qualidade, concedendo o papel principal aos agentes diretos (a comunidade educativa) e ao órgão de Governo Local distrital (a Municipalidade), responsável pela condução do processo de desenvolvimento integral da localidade (PERÚ, 2006a; MUÑOZ, 2009)

O Plano Piloto seria implantado de forma gradual, inicialmente entre os anos 2007 e 2008 seriam as etapas experimentais, e segundo fosse avançando seria avaliado e expandiria para todo o país. Foram 56 municipalidades distritais de 26 regiões destinadas a realizá-lo, sem consulta dos governos regionais (MUÑOZ, 2009). Segundo a forma de organização projetada, cada municipalidade teria um Conselho Educativo Municipal (CEM), conformado pelos representantes dos Conselhos Educativos Institucionais (CONEI) das instituições educativas, presidido pelo prefeito e com uma secretaria técnica encarregada de implementar os acordos do CEM. Este CEM estava encarregado de administrar o processo de

¹² El FONCOMUGE es un “fondo orientado a superar la inequidad del servicio educativo, para mejorar la gestión de la educación en el ámbito local, destinado a financiar proyectos de inversión educativa, mobiliario y equipamiento, mantenimiento de locales escolares, materiales educativos, programas de capacitación y asistencia técnica, apoyo a la ejecución del Proyecto Educativo Institucional e incentivos por el mejoramiento de la gestión educativa” (PPM, p. 20). Según Muñoz (2009), “el FONCOMUGE nunca llegó a implementarse por problemas relacionados con el desconocimiento de cómo funciona la administración del sector público. Estos dos hechos causaron cierto malestar en los alcaldes, algunos de los cuales expresaron su deseo de retirarse del plan” (MUÑOZ, 2009, p. 39).

municipalização através de coordenações com as instituições educativas conformadas pelo CONEI, os diretores, professores e alunos, e a Associação de Pais e Mães de Família (APAFA), como detalhado na Figura 1.

Figura 1. Organograma do Conselho Educativo Municipal (CEM)



Fonte: PPM, 2007

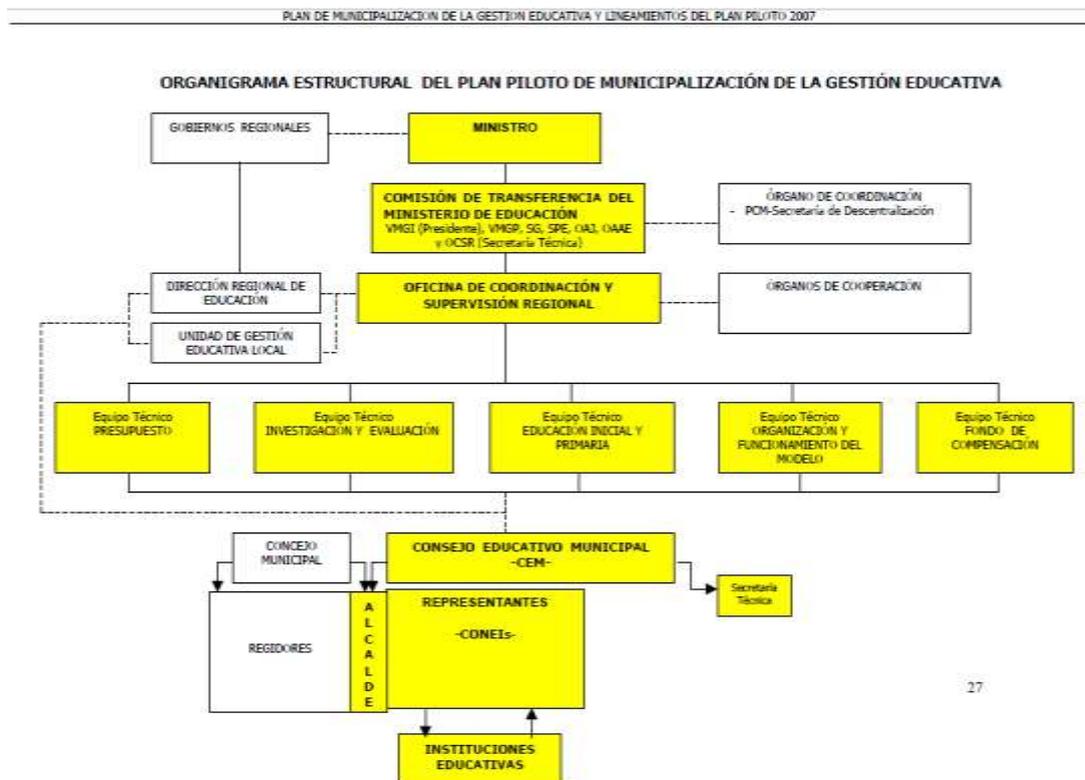
O CONEI era composto pelo diretor da Instituição Educativa, que o liderava, dos subdiretores, um representante dos docentes por nível educativo, um representante dos estudantes de primário e secundário, dois representantes dos pais de família, um representante dos ex-alunos, um representante de personalidade administrativa e também poderiam participar representantes das Instituições da comunidade (PERÚ, 2007, p. 18).

As funções do CEM eram ser o centro da modernização da gestão educativa impulsionando a participação cidadã com o objetivo de efetuar um trabalho coordenado, processo que envolvia não só os funcionários e as autoridades, mas também os professores e os pais de família, inclusive os alunos (PERÚ, 2007). O CEM estabelecia os alinhamentos da política, dirigia as ações da gestão, aprovava a execução dos planos educativos e o orçamento, cuidava do cumprimento de objetivos e metas, estabelecia indicadores, promovia e aprovava as capacitações para docentes e diretivos, estabelecia mecanismos de transparência e prestação de contas, e coordenava com o Minedu, os GORE as DRE e as UGEL (PERÚ 2007, p.19).

A Secretaria Técnica, pelo contrário, operava os alinhamentos políticos do CEM, formulava e executava os planos operativos, coordenava com as IE as capacitações e assistência técnica, apoiava ao prefeito e coordenava também com as DRE e as UGEL o apoio

técnico pedagógico e institucional, e os processos administrativos (PERÚ, 2007, p. 20). O organograma estrutural do Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa, apresentado na Figura 2, ilustra bem isto:

Figura 2. Organograma estrutural do Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa



Fonte: PPM 2007, 2006a

O objetivo geral do PPM era “melhorar a qualidade da educação por meio da aplicação de um modelo de gestão educativa com a participação do município e da Comunidade Educativa Local, no âmbito do plano de desenvolvimento local e o processo de descentralização” (PERÚ, 2006a, p. 25).

As linhas de ação estavam estruturadas da seguinte maneira:

- As prefeituras gerenciam no seu âmbito jurisdicional o serviço da educação Básica
- A comunidade educativa participa na gestão educativa local através dos Conselhos Educativos institucionais – CONEI.
- O nível de aprendizado de crianças e adolescentes melhora, é verificável por meio de indicadores de resultado.

- d. A gestão institucional, pedagógica e administrativa é mais eficiente nas Instituições Educativas que são conduzidas pelo governo local.
- e. São ampliadas a cobertura e reduzida a desigualdade educativa no âmbito local com a intervenção da prefeitura e os atores e agentes educativos.
- f. A prefeitura articula a intervenção intersetorial (saúde, alimentação, etc.) em apoio à gestão educativa (p. 11).

A estratégia de aplicação e implementação do PPM tinha três etapas: a de iniciação, a de expansão e a de generalização. Como mostra o quadro 8, cada etapa tinha um processo e seu termo era definido a partir do cumprimento dos seus avanços.

Quadro 8. Etapas do PPM

Etapas	Ações previstas
Etapa de Iniciação	Projeto Piloto 2007-2008, Implementação do modelo de gestão e transparência administrativa às prefeituras.
Etapa de expansão	Aumento do número de distritos e províncias integrantes da municipalização da gestão educativa, 2009-2010.
Etapa de generalização	Crescimento significativo do número de distritos e províncias; período 2011-2015

Fonte: Projeto Piloto de Municipalização da Educação, 2007.

O PPM concedia amplas competências às prefeituras através de sua estratégia de participação dos governos locais em instituições educativas, mediadas pela secretaria técnica, que fazia as funções operativas (PERÚ, 2007, p. 16). As 56 prefeituras distritais selecionadas para começar a implementar o Projeto Piloto, tinham sob sua jurisdição 1883 instituições educativas, 7823 professores e 186.164 estudantes (PERÚ, 2007), como poderemos ver detalhadamente no quadro 9.

Quadro 9. Instituições e participantes envolvidos no Projeto Piloto de Municipalização da Educação, 2007

Nível Educativo	Instituições Educativas	Docentes	Estudantes
Inicial	651	2.166	51.223
Primaria	1.232	5.657	134.941
Total	1.883	7.823	186.164

Fonte: Projeto Piloto de Municipalização da Educação, 2007.

Durante o ano 2008 foi ampliado o número de governos locais participantes no Plano Piloto de Municipalização, e durante esse ano foi iniciado o processo de transferência administrativa às prefeituras acreditadas; foi expandido o programa Nacional de Mobilização pela Alfabetização (PRONAMA), realizada a doação de laptops a 40.000 crianças pertencentes às zonas rurais e foi modificado o Desenho Curricular Nacional (DCN) oficializado em 2005. (PERÚ, 2007).

2.4 OS DISTRITOS DE LA MOLINA E IMPERIAL: ESPECIFICIDADES E DESAFIOS FRENTE AO PPM

Como temos visto, a descentralização educativa teve ênfase primordial no PPM, porém a sua aplicação implicava matizes próprias. Nesta pesquisa, procuramos evidenciar esses matizes como parte dos movimentos que atravessaram as relações entre os pressupostos da descentralização e as formas que ela adquiriu em outros níveis de governo. Para isto, nos aproximaremos mais diretamente das características dos distritos selecionados para análise.

Primeiro detalharemos as características de ambos os distritos, e no seguinte capítulo como foram as dinâmicas que coadjuvaram à implementação do PPM.

2.4.1 O Distrito de La Molina e o cenário educacional

O distrito de La Molina, que integra a UGEL 06 (**Ate-Vitarte**), é um dos 43 distritos no departamento de Lima, faz fronteira com os distritos de Ate (norte), Pachacamac (leste), Santiago de Surco (oeste) e Villa Maria del Triunfo (sul) como observamos no mapa 1. É um distrito com uma grande quantidade de áreas verdes, sendo a sua densidade de 20m² por habitante, e tem um Parque Ecológico de 208.6 hectares, criado em 2004, onde se encontram acolhidas mais de 13 mil espécies de plantas¹³.

¹³ Municipalidad de La Molina, sitio web, disponible en <<http://bit.ly/2nWW1qi>>

Mapa 1: UGEL de Región Lima



Fonte: Ministério da Educação do Peru. (Mapa 1: UGEL da Região de Lima) Título

A sua superfície total é de 65,75 km² e é dividida em 94 urbanizações, 05 assentamentos humanos e 23 associações de vivenda e conjuntos residenciais. É constituída por seis grandes zonas: Camacho, La Molina Vieja, Santa Patricia, la Universidad Agraria La Molina, Rinconada Alta, Baja Rinconada del Lago La Planicie-Huertos de la Molina-Club Campestre Las Lagunas, y Musa.¹⁴

¹⁴ Municipalidad de La Molina, sitio web, disponible en: <http://bit.ly/2LankXu>

Mapa 2: Distrito de La Molina



Fonte: INEI

La Molina era um vale conhecido como Vale de La Molina onde se hospedavam fazendas, cortiços e gado, até que o seu intenso processo de urbanização, com uma média de 4 mil habitantes, levou à criação do distrito em 6 de Fevereiro de 1962, graças à Lei Nº 13981, assinada pelo presidente da República, Manuel Prado Ugarteche e pelo presidente do Senado, Enrique Martinelli, com modificações limítrofes em 1984.¹⁵

Os primeiros povoadores pertenciam à cultura Cerro, que chegaram à zona no século X a.C., encontrando-se em Huaca Melgarejo resquícios da cultura que precedeu a cultura inca. Na chegada dos espanhóis, manteve o seu caráter agrícola. O setor chamado Portal de La Molina passou ao poder de José Pío García em 1804, com a união de outras fazendas como La Rinconada, Melgarejo, Camacho e Granadas terminaria ganhando a forma do distrito atual¹⁶. Segundo o censo de 2015, La Molina tinha uma população de 171.646 habitantes, ocupando o posto 20 dos distritos mais populosos de Lima¹⁷, e com a maior percentagem da população de classe socioeconômica AB¹⁸.

¹⁵ Tord, Luis Enrique, *História do distrito de La Molina*, Lima: Prefeitura de La Molina, 2009.

¹⁶ Idem.

¹⁷ CPI – Companhia Peruana de Estudos de Mercado e Opinião Pública SAC. *Peru: População 2017*. Lima, agosto 2017.

¹⁸ Segundo o Instituto Nacional de Estatística e Informática, a população de classe econômica A é a que tem ingressos familiares mensais de s/10.622, em média; e a população de classe socioeconômica B é a que tem ingressos familiares mensais de s/5.126, em média.

Economicamente se caracteriza por ser um distrito rico onde mora gente de classe alta e média alta, tem uma universidade pública de prestígio (a Universidade Agraria La Molina), os colégios mais caros de Lima¹⁹ e exclusivos clubes sociais por suas enormes áreas verdes que a convertem em um distrito ecológico.

A maior problemática que atravessa é o trânsito, por sua dificuldade para chegar a Lima em horas de maior afluência de pessoas, devido à enorme quantidade de veículos dos residentes desta zona. Mesmo assim, existem zonas de La Molina que não chega o transporte público, sobretudo nas zonas altas residenciais, fortemente custodiadas pelo pessoal da segurança.

No aspecto socioeducativo La Molina estaria designada a realizar 4 campanhas de difusão, contando com 7 diretores e 7 Instituições educativas (PERÚ, 2007)

Em 2012, dois anos depois que foi decidido o arquivamento do Plano Piloto de Municipalização da Educação, La Molina contava com um total de 39.192 alunos e alunas, e 245 níveis educativos habilitados. Como se pode evidenciar no Quadro nº 10.

Quadro 10. População educativa do distrito de La Molina em 2010

NÍVEL	CARATERÍSTICAS	
	ALUNOS	NÍVEIS HABILITADOS
TOTAL	39.192	245
Inicial	7.560	115
Primário	16.328	67
Secundário	13.783	57
Básico Alternativo	1.321	3
Básico Especial	200	3

Fonte: Ministério da Educação do Peru.

Em porcentagem, o total seria como se mostra no seguinte gráfico, sendo o nível primário o de maior densidade populacional.

¹⁹ O colégio Roosevelt e o Newton College são o primeiro e o segundo colégio mais caros de Lima. O primeiro com uma mensalidade de US\$ 1.530 e uma cota de admissão de US\$ 18.500 com uma pensão de US\$ 1.144 e uma cota de admissão de US\$ 16.000. Em: <http://rpp.pe/economia/economia/la-lista-de-los-colegios-mas-caros-de-lima-del-2018-noticia-1102316>

Gráfico 1: Alunos matriculados segundo o nível educativo, 2012

Fonte: Ministério da Educação do Peru

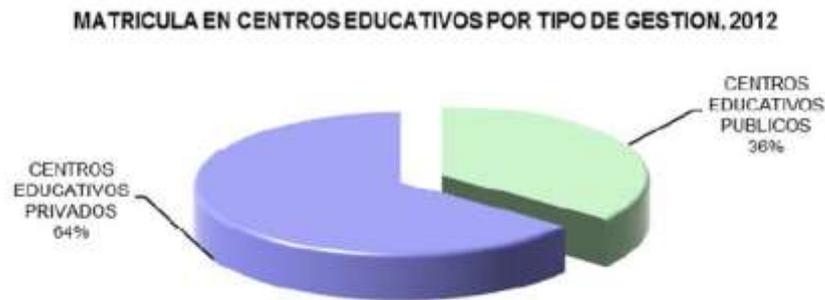
Quadro 11: Instituições educativas e alunos segundo a gestão educativa, 2012

TIPO DE GESTÃO	CARACTERÍSTICAS	
	ALUNOS	NÍVEIS HABILITADOS(EBR)
TOTAL	39.192	245
INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS PÚBLICAS	13.940	30
Inicial	1.745	8
Primária	5.594	10
Secundária	5.491	10
Básica Alternativa	1.038	1
Básica Especial	72	1
INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS PRIVADAS	25.252	215
Inicial	5.815	107
Primária	10.734	57
Secundária	8.292	47
Básica Alternativa	283	2
Básica Especial	128	2

Fonte: Ministério da Educação do Peru

A grande oferta de educação privada origina um número de matrículas nesta modalidade de gestão de 64%, enquanto que o público está em 36%. Assim também, a quantidade de instituições educativas privadas (166) supera enormemente as públicas (15)²⁰.

Gráfico 2: Porcentagem de matrícula em centro educativos por tipo de gestão, 2012



Fonte: Ministério da Educação do Peru

Nesse contexto teve início a implementação do PPM, sob a gestão do prefeito José Luis Dibós Vargas Prada, representante do Partido Unidade Nacional (PUN), que ascendeu ao governo por meio de uma aliança “democrática”, que reuniu partidos a favor das reformas neoliberais e que procurava reforçar estas reformas nos seus planos de governo. Administrou o distrito de 2003 a 2006 no seu primeiro período e de 2007 a 2010, no seu segundo período. Dentro das suas promessas de campanha figurou a estabilidade laboral, o favorecimento da participação dos vizinhos de La Molina no zoneamento e a defesa da arborização das ladeiras dos morros, a construção de um túnel para favorecer o fluxo do trânsito, ofereceu segurança cidadã, utilização do orçamento designado corretamente, e, principalmente o desenvolvimento urbano e a luta contra a delinquência, pontos centrais de sua campanha. No Informativo Municipal, 2007, editado pela Gerencia de Comunicaciones y Participación Vecinal, que até hoje existe, porém com o nome “Publimetro”, que é distribuído de forma gratuita, consta que Dibós não cumpriu à risca parte das promessas de campanha, mas executou e desenvolveu a aplicação do PPM. Ao ter conhecimento do não cumprimento dos seus pontos centrais, propostos antes de ser eleito, já podemos ir adivinhando a importância e valorização que ofereceu ao âmbito educativo do distrito.

²⁰Municipalidad de La Molina. Compendio Estadístico Municipal 2012. Disponible en: http://www.munimolina.gob.pe/descargas/pdf/ley_portal_transparencia/compendio_estadistico_municipal_2012.pdf. Accedido en 16 ago. 2018

O Decreto Supremo N° 078-2006-PCM autorizou o Ministério da Educação, com a participação das Prefeituras, efetuar o PPM nos níveis educativos inicial e primário. As circunscrições incluídas na municipalização da Gestão Educativa de Lima Metropolitana foram: Miraflores, Surco, La Molina, Surquillo e Los Olivos.

Em abril de 2007, no boletim informativo do distrito, o prefeito anunciou da seguinte maneira o início desse processo:

La Molina deu um passo transcendental, um dos mais importantes nos seus quarenta e cinco anos de fundação: o início do Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa, projeto que permite pôr em prática uma das mais acertadas estratégias para melhorar a qualidade do serviço educativo sob a tutela do governo municipal.

Como ponto fundamental, este Plano Piloto prevê a formação de um conselho educativo municipal, órgão diretivo que já deu início as suas atividades, e que está constituído especificamente para participar na gestão das instituições educativas, inicial e primária, para tomar decisões importantes neste âmbito pedagógico, institucional e administrativo, com o único fim de melhorar a qualidade do serviço educativo e de cumprir com os planos estabelecidos para o seu desenvolvimento. (DIBÓS, 2007, p.2)

O prefeito afirmava que já havia feito intervenção na educação do distrito através das competências que lhe atribuía a Lei Orgânica de Municipalidades, de obrigatoriedade para todos os governos locais, e que acreditava fervorosamente nesse processo, o que lhe impelia a ser pioneiro.

La Molina foi o primeiro distrito em formar o Conselho Educativo Municipal em 2007 a nível nacional, presidido pelo prefeito e formado pelos seis diretores dos centros educativos públicos selecionados e uma secretaria técnica, órgão encarregado de dirigir e conduzir a gestão técnico-pedagógica, institucional e administrativa nas instituições educativas do âmbito local²¹.

A gestão municipal do Engenheiro Agrônomo José Luis Dibós Prada assinala uma série de conquistas nas áreas técnico-pedagógica, de gestão institucional e administrativa, tendo em conta as necessidades e interesses dos estudantes do distrito e segundo o projeto curricular aprovado com RM N° 0440-2008-Ed que adequou e diversificou as capacidades e conhecimentos que seriam ofertados. Esse trabalho seria monitorado sob a responsabilidade de especialistas em Gestão Pedagógica e Institucional da equipe da Secretaria Técnica e os Diretores Conselheiros do CEM.

Continuando com as boas intenções do Governo Municipal, formularam os instrumentos de Gestão Pertinentes: Regulamento Interno, PEI, e para complementar,

²¹ Disponível em <<http://bit.ly/2w2QNOt>>

finalmente considerariam as mesas de trabalho para a análise e reflexão das normas legais do Setor da Educação, sempre dirigido pelo pessoal especializado, os trabalhos eram publicados no informativo Municipal que era distribuído para toda a população de La Molina.

2.4.2. O Distrito de Imperial e os desafios educacionais

Cañete é uma província do departamento de Lima, administrada pelo governo regional de Lima Províncias, e Imperial é um dos seus 16 distritos. A sua criação se deu no governo de Augusto B. Leguía, em 15 de novembro de 1909, graças à Lei N° 1170²². Como podemos apreciar no mapa de Lima, a região sombreada em vermelho é Cañete, a UGEL 08.

Mapa 3. Localização de Cañete no mapa de Lima



Fonte: Planos Distritais Lima 2000

Está localizada a 4,7Km, na direção leste de San Vicente de Cañete e é a capital da província. Os seus limites são: ao Norte com o Distrito de Quilmaná, a Leste com o Distrito de Nuevo Imperial, a Sul com o Distrito de San Vicente de Cañete e a Oeste com os Distritos de San Luis e San Vicente de Cañete. A sua área total é de 53,16 km².

Sua estratificação zonal consiste numa cidade, dois povoados, nove unidades agropecuárias, três cooperativas agrárias e três anexos; sua capital é a cidade de Imperial e

²² Prefeitura de Imperial, cañete sitio web, disponível em <<http://www.muniimperial.gob.pe/>>

destacam populações como Cantagallo, San Isidro, El Establo, entre outras; assim como centros de populações urbanas e rurais.

A sua denominação se deve aos tempos de Peru Colônia, quando teria se propagado a existência de uma zona povoada onde havia um canal de irrigação chamado La Imperial, porque acreditavam que tivesse sido feita pelos incas. Com o tempo e para se diferenciar da fazenda do local que também se chamava La Imperial, a zona ocupada pelos camponeses passou a ser chamada El Imperial, eliminando-se, posteriormente, o artigo “El”²³.

Sua população até 2015, segundo o último censo do INEI, foi de 39.628, sendo um dos distritos de Cañete com maior dinâmica de crescimento populacional. Mesmo assim, segundo o Compendio Estatístico de Lima Províncias, a população de mulheres era maior que a de homens, sendo os homens 19587 e as mulheres 20041²⁴.

Com respeito aos aspectos sócio educacionais, Imperial contava com 15 centros educativos de inicial e primário, 8 de secundário, e mais de 6 mil alunos matriculados em 2009, como se observa no quadro 12.

Quadro 12. Infraestrutura e população educativa, Cañete, 2009

TIPO DE CENTRO EDUCATIVO	Nº DE CENTROS	TOTAL ALUNOS	TOTAL SEÇÕES	TOTAL DOCENTES	TOTAL PESSOAL ADMINISTRATIVO
Educação Inicial	15-7	1.157-233	17-17	51-21	6-5
Primário de Menores	15-4	4.881	201	275	22
Secundário de menores	8-3	3.312	113	218	18
Secundário de adultos	3	150	10	12	2
CEBAS	1	83	4	4	0
Educação Especial (CEBE)	1	100	14	19	3
Educação Ocupacional (CEOS)	1-3	294-142	14-12	13-18	1-1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e Informática, Censo de População e Vivenda Peru 2005.

²³ Prefeitura de Imperial, Cañete, sitio web, disponível em www.muniimperial.gob.pe

²⁴ INEI. *Compendio estatístico de Lima Províncias 2014*. Lima, 2015

Sobre os níveis educativos, apesar de contar com a infraestrutura e graus estabelecidos pelo MED, o primário incompleto e o secundário incompleto são problemáticas evidentes nas políticas educativas formuladas na região. Com grande população de agricultores, pouca mobilidade social e falta escolar, como pode ser observado no quadro 13.

Quadro 13. Níveis educativos alcançados até 2005, Cañete

NÍVEIS DE EDUCAÇÃO ALCANÇADOS	TOTAL	%
Sem nível	2.938	8,98
Educação inicial	999	3,05
Primário incompleto	6.529	19,96
Primário completo	2.433	7,44
Secundário incompleto	7.026	21,48
Secundário completo	6.691	20,46
Superior não universitário	1.914	5,85
Superior não universitário	2.352	7,19
Superior universitário	805	2,46
Superior universitário completo	1.017	3,11
Total	32.704	100,00
Não aplicado	2.074	
Total geral	34.778	

Fonte: Instituto Nacional de Estatística e Informática

Foi com essa realidade que o prefeito Richard Yactayo Durand se deparou quando assumiu a gestão, em 2007. Ele tinha como uma das suas prioridades a segurança cidadã, entendida como ações de combate à violência, sobretudo a gangues, consumo de drogas e atentados contra a tranquilidade da população de Imperial. Os resultados depreendidos da análise dos documentos indicam, porém, que foi mais um gestor a decepcionar. As denúncias de corrupção que envolveram o governo levaram ao pedido de afastamento do prefeito. Isto foi fundamentado na denúncia e apuração de atos ilícitos em processos de licitação, combinado com escândalos como favoritismo a familiares do Sr. Yactayo Durand, obras superfaturadas, irregularidade na sua equipe técnica, obras sem conclusão, má gestão de funcionários e trabalhadores de confiança, atos de corrupção na ordem do dia. No início de sua gestão foram grandes as expectativas com as obras de melhoramento das redes de água e de esgoto, elaboração do Plano de Desenvolvimento Concertado 2010-2030, do Partido Nacionalista Peruano, no qual se encontravam as diretrizes para o avanço de Imperial, em todos os seus âmbitos, inclusive educação (PERÚ, 2010). Como parte dessas mudanças na urbanização, inauguraram um parque infantil de recreação, segundo ele para “embelezar a

cidade”. Além disso, propôs o Plano de Desenvolvimento Concertado 2010-2030, que deveria dar as diretrizes para o avanço de Imperial, em todos os seu âmbitos, inclusive o da educação.

O confronto dos dados evidenciou que tanto em La Molina, quanto em Imperial-Cañete, as atitudes dos seus prefeitos têm muita semelhança, guardadas as devidas proporções. Conheceremos, no próximo capítulo, algumas nuances dos acertos e desacertos no âmbito educativo, efeitos originados pela descentralização da Gestão através da aplicação do Plano Piloto de Municipalização da Gestão Educativa, durante o primeiro governo do Presidente García.

CAPÍTULO 3

A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO PILOTO DE MUNICIPALIZAÇÃO (PPM): O QUE HÁ DE DESCENTRALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO?

No presente capítulo será abordada a relação entre a formulação e a implementação do Plano Piloto de Municipalização nos dois distritos de Lima, La Molina e Imperial, com a finalidade apresentar o desenvolvimento desse projeto, que foi apresentado ao país como símbolo da modernização, no contexto da chamada descentralização. Procedeu-se a uma revisão da documentação pertinente, emitida pelo governo durante o período 2006-2011 (planos, atas, cadernos, resoluções, entre outros), referentes à execução do Projeto nos dois distritos mencionados, permitindo-nos conhecer o papel cumprido tanto nas prefeituras como nas Unidades de Gestão Educativa Locais e principalmente no Ministério da Educação, assim poderemos interpretar e ao mesmo tempo comparar as gestões de ambos os distritos, a participação cidadã na aplicação do Plano Piloto e os resultados finais.

A investigação explorou diferentes fontes em razão da complexidade do objeto de estudo e da constatação de que seria necessário confrontar diversas fontes de informação. Deste modo, recorreremos ao levantamento de documentos, dentre eles atas oficiais de transferências das municipalidades realizadas entre o MED e as UGELs (arquivadas e conservadas na UGEL8), planilhas, folhetos, cartazes publicitários e jornais, e visitas às duas prefeituras entre os dias 15 de julho e 28 de outubro de 2018. Nessas visitas realizamos conversa informais com o pessoal que participou dos tempos da implementação, que nos forneceram algumas considerações que nos aproximaram do objetivo desta pesquisa.

Lembrando que as políticas públicas são marcadas por disputas e interesses diversos, a relação entre formulação e implementação de política, embora indissociável, não tem um fluxo que se possa identificar pelos delineamentos simplesmente. Deste modo as tensões

advindas das forças em disputa, as limitações no trato com os reais executores das políticas, entre outros aspectos, merecem atenção. Logo, não se trata de buscar identificar uma relação linear, mas, aceitando sua complexidade, procurar apreender os hiatos e as contradições entre o momento que antecede a implementação e a sua materialização, no sentido que nos apresenta Perez (2010, p. 1181). Segundo o autor:

Uma concepção mais delimitada da implementação distingue etapas da *policy*, pelo menos duas, antecedendo a implementação: a fase da formação da política, implicando a constituição da agenda, a definição do campo de interesse e a identificação de alternativas; e a fase da formulação da política, quando as várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação. Pressman e Wildavsky (1984), em trabalho seminal para a área, delimitam o início do processo de implementação no momento da transformação da política em programa, isto é, quando, por ação de uma autoridade, são criadas as “condições iniciais” à implementação. Porém, esses mesmos autores discutem as dificuldades de se distinguir a implementação da própria política e do programa.

3.1 A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO: O ÂMBITO OPERACIONAL E SEUS LABIRINTOS

Como vimos explanando, o PPM foi apresentado como referência para alavancar a gestão da educação e adequá-la às reformas do Estado, tendo como foco a chamada descentralização, a qual foi fortemente associada à ideia de modernização inserida na gestão educativa, neste caso no Peru.

Autores como Lalander (2000) salientaram que a descentralização se converteu em um tema fundamental para a modernização do Estado. É o que demonstra Gonzales de Olarte (2003) ao anunciar que julga crucial descentralizar e reformar o Estado para reduzir as desigualdades regionais e locais (GONZALES DE OLARTE, 2003, p. 27), consideramos como ponto de partida deste anelo de modernização educativa, seguindo a corrente latino-americana. No Peru, a descentralização só foi concebida como proposta de modernização três décadas após o resto da América do Sul.

Apesar de o presidente eleito (2006-2011), Dr. Alan García Pérez, declarar em seu segundo discurso, em comemoração ao aniversário do Peru, as “metas ambiciosas” do seu governo para o ano 2011, em continuidade ao seu “desejo de modernização” no âmbito educativo, acrescentou à ansiada descentralização a aprovação da Lei de Carreira do

Magistério. A Lei era desconhecida, ainda, depois de um ano de iniciada a sua gestão, segundo informes lidos no Diário El Comercio, (DIARIO EL COMERCIO, 2011) uma gestão ausente na sua totalidade de clareza. Frente aos questionamentos suscitados pelos críticos de como seria implementado o Projeto Educativo Nacional e se seria cumprido com o orçamento²⁵, García argumentou perante tal situação:

Nosso Peru é um país de agudos problemas e de grandes conflitos que abalam as instituições, que deprimem as consciências e que muitas vezes nos levam a crer que tudo parou ou que vai piorar...
Eu mesmo, senhores, gostaria de fazer muito mais e fazer mais rápido o crescimento para os pobres, porém na realidade, os recursos e seguramente a falta de maior capacidade nos limitam. (EL COMERCIO, 2011)

Podemos perceber que o presidente era conhecedor pleno dos “problemas agudos” que neste caso assumiam as instituições, principalmente educativas, e ainda mais daquelas localizadas em zonas rurais, como Imperial-Cañete.

Com isso, poderíamos até dizer que havia uma intenção de unir a gestão à comunidade, pois vinha incorporando inovações no âmbito da administração pública regional, como o Orçamento Participativo e o Orçamento por Resultados, assim como o Programa de Modernização Municipal e o Plano de Incentivos, sempre em nome da “modernização” prometida durante a campanha política e, mais ainda, durante o segundo mandato do governo do presidente García. Dentro do ideário assumindo, embora o governo tenha empreendido projetos e aberto espaço para a transferência de recursos para a viabilização de serviços públicos, falhou ao minimizar as condições técnicas para a implementação das ações, incluindo o lugar das pessoas que estão na mediação e na execução das políticas. Assim, a tentativa de descentralização foi sendo golpeada pelo próprio modelo uniformizado e restrito, que em seu percurso foi confrontado com a indisposição de funcionários e de orçamentos, além de muitas limitações administrativas e a participação insuficiente dos setores organizados da sociedade civil, tanto em Imperial como em La Molina.

O presidente García, durante o discurso presidencial, realizado no segundo ano do seu mandato, época ainda vista como de início do novo governo, com muitas ambições e atribuía à “pátria” responsabilidade na sua “energia psicológica e a sua força racional para dar um grande salto ao desenvolvimento ou deter-se nos conflitos e renunciar a um futuro moderno”.

²⁵ Jornal *El Comercio*, “García admite falta de velocidade, porém traça metas ambiciosas para 2011”, 29 de julho de 2007.

Paradoxalmente solicita aos mais pobres “[...] dar trégua a sua cólera histórica contra o Estado para obter resultados” (PERÚ, 2007).

Do mesmo modo, devemos de ter em conta que, no Peru, esse chamado modelo de gerencia foi aplicado tardiamente na modernização e descentralização do Estado, como ressaltou Gonzales de Olarte (2003). Sendo considerada uma variável para a modernização, que levaria prosperidade às regiões e, conseqüentemente, ao âmbito dos governos locais e à educação, a descentralização era uma promessa de desenvolvimento, de igualdade e de justiça àqueles que haviam sido historicamente marginalizados da cidadania afetiva. Para cumprir os objetivos do PPM, os municípios deveriam estar aptos para receber a aprovação do Ministério da Educação e as transferências do orçamento. O Minedu, através da Oficina de Informática, da Unidade de Pessoal e da Unidade Orçamentária, estava encarregado de receber o Informe Situacional dos distritos e declará-los “aptos” ou “para melhorar” por meio de determinados requisitos que eram pedidos a cada município que tentava participar da etapa inicial do PPM.

Os requisitos para fazer parte do PPM tinham três âmbitos, considerados para ambas as prefeituras, tanto a de La Molina quanto a de Imperial-Cañete:

a. O âmbito de planilhas, no qual era necessário contar com pessoal experiente para a elaboração, programas informáticos, documentação e equipes.

b. O âmbito de ações do pessoal, no qual cada município devia contar com instrumentos de gestão como o Sistema Único de Planilhas (SUP), o Sistema de Racionalização (SIRA) e o Sistema de Controle e Administração de Praças (NEXUS), assim como pessoal qualificado no módulo do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF), programa de Declaração Telemática desenvolvido pela SUNAT;

c. O âmbito do Orçamento, que pressupunha pessoal com conhecimentos de tesouraria, contabilidade e abastecimento e manejo do Sistema de Racionalização (SIRA) (manuais de usuário e instalação).

Ao cumprir estes requisitos, as prefeituras se viam com capacidade de levar em frente os objetivos do Plano Piloto, e de receber orçamento e transferência de recursos.

Igualmente, o processo de modernização da gestão educativa procurava, além dos requisitos, uma ampla e ativa participação dos pais de família, diretores, docentes, especialistas das instâncias de gestão educativa descentralizada (Direção regional Educativa e Unidade de Gestão Educativa), funcionários dos governos regionais e dos governos locais (prefeituras) lideradas pelos seus prefeitos. Situação “ideal” que não teve alguns aspectos respeitados nas prefeituras em estudo, que detalharemos a seguir, nos delineamentos da gestão do Plano em La Molina e Imperial.

3.1.1 Gestão do Plano Piloto em Imperial-Cañete

A gestão do Plano Piloto no caso de Imperial–Cañete (Lima Provincial), foi regida pelo Decreto Supremo N° 049-2008-PCM²⁶ e o Decreto Supremo N° 047-2009-PCM²⁷, que estabelecem as estratégias de intervenção do Plano Piloto, sua organização e o cronograma de execução para as 17 IE que havia no distrito.

A Lei Orgânica de Municipalidades, Lei 27.972/ 2003, distribui as funções genéricas na educação. Entre as funções atribuídas estão a execução e avaliação do Projeto Educativo da jurisdição (Imperial-Cañete), a contratação dos docentes das instituições educativas, a implementação dos programas de capacitação docente e a distribuição do material educativo. Evidências que foram encontradas tanto na Prefeitura de Cañete como na UGEL 08.

O Conselho Educativo Municipal (CEM) de Imperial, por resolução da prefeitura, era composto por dez funcionários organizados por um secretariado técnico, sete especialistas em educação para cada um dos níveis educativos e dois comissários.

O CEM tinha as competências administrativas da gestão educativa municipal e deveria receber do Ministério da Educação o orçamento, o acervo documentário e os estados contábeis de ativos, passivos e patrimônio que até então era de responsabilidade da Unidade de Gestão Educativa N° 08, como consta na ‘Ata de Entrega e Recepção do Acervo Documentário da Unidade Executora 301 Cañete à Prefeitura Distrital de Imperial, do Plano Piloto de Municipalização da Gestão educativa da Região Lima Provincial’ de 5 de fevereiro de 2010. Três anos depois do início do processo, a UGEL 08 havia transferido os documentos ao CEM. (PERÚ, 2010)

Para coletar dados na Prefeitura de Cañete solicitamos informação escrita e oral do pessoal que atualmente trabalha lá. Desses contatos obteve-se a informação de que os profissionais que assumiram cargos durante a vigência do Plano, no período 2006-2011, já não se encontravam atuando no setor. Esses trabalhadores informaram, coincidentemente, que existiram cinco áreas de desempenho, sob a liderança do prefeito Sr. Richard Andrés Yactayo

²⁶ PERÚ, Decreto Supremo N° 049-2008-PCM, 17 de jul. de 2008. Decreto Supremo que aprueba El Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008. Diario Oficial El peruano. Disponible en: <[https://www.serfor.gob.pe/pdf/normatividad/2008/decreto/DS%200492008-PCM\(Plan%20Anual%20Transferencia%20de%20competencias%20GRR%20y%20locales%2008\)_PARTEI.pdf](https://www.serfor.gob.pe/pdf/normatividad/2008/decreto/DS%200492008-PCM(Plan%20Anual%20Transferencia%20de%20competencias%20GRR%20y%20locales%2008)_PARTEI.pdf)>. Consultado en: 15 Jun. 2018

²⁷PERÚ, Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, 24 de julho de 2009. Decreto Supremo que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización. Diario oficial el Peruano. Disponible em: https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/DS_047-2009-PCM.pdf. Consultado en: 13 Jun. 2018

Durán, com o funcionamento do Conselho Educativo Municipal (CEM) integrado pelos representantes dos Conselhos Educativos Institucionais (CONEI) e presidido pelo prefeito distrital, que foi criado em 7 de março de 2007, com a Resolução da Prefeitura N° 017-2007-A-MDI, formado pela gestão municipal institucional, a cargo do Sr. Martín Edgar Yactayo Cama e da gestão educativa.

Na coleta de dados e documentos com o pessoal administrativo, eles detalharam sobre o modo de gestão da educação nessa localidade à época, os recursos disponibilizados para os funcionários municipais, o modo e o grau em que a prefeitura de Imperial-Cañete se articulava com os projetos educativos regionais e locais, e se existiu a responsabilidade de execução do Plano Piloto.

Estes informes permitiram compreender comportamentos administrativos que não estão visíveis em primeiro plano. Apesar do acesso restrito à documentação básica, que não se encontrava numerada nem arquivada de forma correlata, a problemática dos comportamentos administrativos se revelou em duas situações mais diretas, segundo informações verbais de trabalhadores que presenciaram, naquela época, a implementação do PPM.

a) O interesse do prefeito de promover ativamente a municipalização da educação, que podia ser alto ou nulo. No caso de Imperial, nessa época o prefeito não dispunha de muito tempo para levar de forma coordenada e prioritária o processo de municipalização educativa, porém, apoiava o CEM, esteve presente na sua conformação e cedeu um gabinete que funcionava na Policlínica Municipal daquele tempo. Apesar da disposição para que a implementação do Projeto funcionasse, o prefeito não se apresentava nas reuniões do CEM, o que passava uma imagem de pouco interesse, sendo o seu cargo apenas nominal, pois não havia iniciativa de sua parte, cumprindo apenas com os mandados superiores de desempenho meramente políticos. Podemos afirmar então que frente às diretrizes e normas que balizaram o Plano Piloto, foram encontradas restrições, dificuldades e ações que não estavam previstas, a exemplo de falta de coordenação, infraestrutura material e pessoal insuficientes, além do descontrole fiscal (informações obtidas das conversas informais com trabalhadores).

b) Referente ao orçamento, os prefeitos, nas poucas atas a que tivemos acesso, arquivadas nas UGEL 06 Y 08, respectivamente, sinalizavam um sentimento de decepção e insatisfação com o Fundo de Compensação para a Municipalização da Gestão Educativa (FONCOMUGE), que foi criado com a finalidade de superar as desigualdades geradas pelas diferenças de recursos nos distritos, que por sua vez, ocasiona diferenças na prestação do serviço educativo. Neste sentido, os principais beneficiados seriam as instituições educativas dos distritos com menores recursos, como era o caso de Imperial- Cañete. Mesmo assim, e

tendo em conta esta concessão, não foram percebidas nem melhoras nem incremento na alfabetização, como demonstrado no quadro 13 (Cap. 2).

O FONCOMUGE era financiado pelos recursos do orçamento nacional e da cooperação privada nacional e internacional (INFORME DE AVALIAÇÃO DO PLANO PILOTO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCATIVA, 2007). Vale considerar que, de acordo com informações obtidas nos contatos informais com os funcionários do FONCOMUGE, ele não funcionou como devia, por falta de coordenações do órgão do Ministério da Educação. Tampouco houve colaboração por parte da UGEL 08 de Imperial para realizar um processo de transferência rápida e eficiente. Isto precisamente porque o Plano de Municipalização havia sido realizado sem levar em consideração essas unidades de gestão, um elemento importante a ser notado no desenvolvimento da PPM nos distritos de La Molina e de Imperial.

O Plano Piloto da Municipalização começou sendo executado com a transferência administrativa, antes mesmo da transferência de competências e funções, talvez por isso essa implementação tenha passado por algumas dificuldades, tais como: preparação dos funcionários, falta de experiência por parte da prefeitura para confrontar temas de caráter educativo; o CEM funcionava de forma parcial, especialmente a função da Prefeitura de Imperial-Cañete que foi e é de caráter totalmente administrativo (Informações obtidas das conversas informais com os trabalhadores). Até em 2018 os representantes dos pais e professores ainda não se somavam ao CEM. Ao lado disso, continuam sendo observadas mais debilidades que fortalezas, deixando transparecer vazios em relação aos pontos de suporte essenciais e que não foram considerados. Isso, porém não foi uma experiência exclusiva de Imperial, tendo sido observado o mesmo em La Molina, conforme consta em uma avaliação realizada pela Defensoria do Povo que tivemos acesso durante a pesquisa (PERÚ, 2009).

As deficiências com a coordenação do Plano, na sua dimensão administrativa, associada à frágil participação dos CONEI, tornaram o Plano vulnerável aos interesses governamentais mais imediatos, principalmente com a UGEL 08. A ausência de uma análise integral dos fatores que poderiam condicionar a educação, como a pobreza que existe em Imperial, os baixos níveis de saúde, a alimentação deficiente, como pudemos verificar no capítulo anterior, apresentou-se como parte da frágil relação entre coordenação e mobilização dos setores representativos na implementação do Plano.

Considerando a situação do distrito de La Molina e seu contexto sociocultural, o PPM ocorreu em condições favoráveis e sem a presença de tantos problemas sociais em comparação ao que aconteceu com Imperial, onde o plano era um desafio para qualquer gestão municipal, já que punha em jogo a capacidade de gestão municipal, os recursos humanos e os

recursos técnicos para o seu desenvolvimento, porém isso nunca se concretizou. O processo, que tinha de ser liderado pelo prefeito, encontrava-se continuamente em situação de “processo”, sem previsão de conclusão, pela falta de interesse e por outros problemas que foram sendo revelados, como o escasso nível de coordenação com a UGEL, o próprio desinteresse do prefeito, a falta de participação dos professores e pais de família, e a ausência de recursos técnicos e humanos para desenvolver o PPM.

Em mais uma conversa que tive com o pessoal administrativo que ainda trabalha lá e que participou da execução do PPM, fui informada de que as funções administrativas e burocráticas consumiam mais tempo que a implementação do plano mesmo, com o benefício de que o CEM contava com todos os instrumentos de gestão aprovados pelos decretos da prefeitura, tendo uma participação ativa no PPM.

Os documentos validados pelo CEM contavam com aprovações por meio de decretos da prefeitura; a participação do CEM era totalmente administrativa, o que reitera a pouca participação do prefeito Sr. Yactayo Durán²⁸.

Referente à documentação entregue pelos CEM, não há nenhuma cópia ou arquivo a respeito: alegaram que foi entregue à UGEL 08.

A Prefeitura de Imperial tinha elaborado o Projeto Operacional 2008 do PPM, logo reformulado para ser incorporado aos colégios de educação secundária. A secretaria técnica contava com o Plano de Desenvolvimento Concentrado até 2010. O Plano Operacional incluía capacitações e monitoramento, ainda que não tivesse definidos os responsáveis, além de uma grande quantidade de atividades extrapedagógicas, como desfiles, celebrações de aniversários etc.

Sobre o orçamento para implementação do PPM, a prefeitura recebia dinheiro do tesouro público e seu ingresso era por FONCOMUN. Para pôr em prática o Plano de ação, a prefeitura precisava de financiamento de outras fontes, posto que só 75% de suas atividades eram financiadas pelo tesouro público. A maioria das atividades que já estava sendo executada resultava de gastos fixos. O CEM tinha rendimento da gestão administrativa da prefeitura, para efetuar pagamento do pessoal que trabalhava nos escritórios da prefeitura.

A Prefeitura de Imperial trabalhava com o tesouro público, sendo o seu orçamento escasso. O principal rendimento era pelo Fundo de Compensação para a Municipalização da Gestão Educativa (FONCOMUGE), o qual apresentava demoras na transferência de recursos,

²⁸ Essa informação nos foi outorgada em conversa informal por um funcionário que solicitou sigilo de sua identidade.

o que gerou um impacto negativo na implementação do Plano Piloto e do Plano Operacional Institucional anual, pois impossibilitou a execução não só do processo de municipalização, mas também do Plano de Desenvolvimento Concentrado até 2010.

A Prefeitura realizava um conjunto de atividades relacionadas ao tema educativo, muitas delas, inclusive, antes da implementação do PPM. Estas atividades estavam relacionadas aos aspectos de infraestrutura, reestruturação de locais e manutenção do mobiliário. A partir do PPM, foram desenhadas 08 linhas de ação em matéria educativa: saúde integral do educando, infraestrutura, mobiliário e equipes, capacitação (docentes, diretores e pais de família), alfabetização e monitoramento pedagógico.

A prefeitura utilizou uma estratégia que consistiu em incorporar seus funcionários fixos ao CEM. Então, o CEM trabalhava nos escritórios da prefeitura e tinha alguns especialistas em sua equipe. É necessário destacar que existiu duplicidade de funções em alguns casos.

A Prefeitura de Imperial-Cañete desenvolveu funções em relação a educação, recreação e cultura, preocupou-se com a infraestrutura dos colégios, refração, contrato de docentes (documentos que existem ainda em poder do município), vigilância e monitoramento das escolas, pagamento de salários (os boletos de pagamento também existem), promoção cultural, educação cidadã, projetos, entre outros. Até hoje comentam que a prefeitura, antes da implementação do Plano Piloto, fornecia atividades educativas e culturais, capacitações a docentes e inclusive alfabetização a pais de família, em cumprimento a Lei Orgânica de Municipalidades.

Frente a estas descrições podemos perceber o cumprimento apenas das normas e indicações principalmente provenientes do Ministério da Educação. Apesar de o Ministério ter buscado oferecer oportunamente capacitações, estas foram insuficientes e dadas de forma geral, não tendo em conta os contextos particulares etc. Segundo testemunham os funcionários atuais, pudemos inferir que foi uma imposição, mais que uma sensibilização, a aplicação do Plano Piloto.

No trabalho de campo realizado para esta pesquisa, pudemos comprovar que não existiam atas de reuniões ou planejamentos de reuniões entre as diversas instancias que participavam no PPM, não havia atas entre as UGEL 08 e o CEM até fevereiro de 2010 quando ocorreria a entrega do acervo documental, o que nos faz inferir, por um lado, que não houve cuidado no momento das coordenações gerarem este tipo de memorial sobre as ações que se iam tomando no percurso e, por outro lado, que se tomaram. A falta de cuidado com os arquivos apresentou-se, assim, como uma grande dificuldade na elucidação do objeto em apreciação.

Todas essas informações nos permitem verificar os acertos e desacertos ocorridos no distrito de Imperial-Cañete referentes à implementação do PPM, para depois podermos estabelecer uma comparação com o distrito de La Molina e analisarmos os efeitos produzidos na gestão educativa de Imperial.

3.1.2 Gestão do plano piloto na prefeitura de La Molina (Lima)

A prefeitura de La Molina aprovou o seu Regulamento de Organização e Funções, adequando-o à municipalização da gestão educativa. De acordo com a sua nova estrutura orgânica, o CEM formava parte dos órgãos consultivos de concertação, participação, fiscalização e coordenação da vizinhança. Mesmo assim, foi criada a Subgência de Gestão Pedagógica e Institucional, dependente hierarquicamente da Gerencia de Educação como órgão de execução e operações dos serviços pedagógicos e institucionais, no âmbito das instituições educativas compreendidas na municipalização (PERÚ, 2009).

Como sinalizamos no capítulo 2, o distrito de La Molina é um dos mais ricos de Lima Metropolitana, com poucos colégios para gerir e o prefeito que administrava o distrito quando começou o processo de municipalização, José Luis Dibós, estava no posto há quase quatro anos, desde 2003; foi na sua segunda gestão que assumiu o Plano Piloto, tendo já intervindo na Gestão Educativa, empreende um novo processo de forma entusiasta, como se observa na apresentação do La Molina Informativo Municipal, por Dibós (2007, p.2):

O tema educativo, na verdade não é novo para a prefeitura, retoma este caráter de novidade, pois terão que realizar funções específicas, agora em forma conjunta, o Prefeito e os Diretores Representantes dos Conselhos Educativos Institucionais, ato que envolve seis Instituições Educativas - cinco de inicial e um no nível primário-, assumindo assim a responsabilidade de 2150 alunos e 171 docentes das instituições.

Mesmo assim, elaboraram seus instrumentos de gestão e os implementaram. O seu secretário técnico era também o Chefe do Escritório Técnico de Educação e Cultura e havia especialistas em gestão pedagógica (níveis educativos de inicial e de primário), que reforçavam e apoiavam o trabalho relacionado com o monitoramento da gestão pedagógica e administrativa.

Sobre o orçamento, a Prefeitura Distrital de La Molina declarou, no seu Informe Situacional que apresentaram ao Minedu para que começasse a transferência de recursos, “por

potencializar” devido à falta de instalação do NEXUS, o Módulo do SIAF e as diretrizes orçamentais.

Posteriormente, mediante o Ofício Nº 055-2009 MDLM-GM de 03 de março de 2009 comunicou ao Vice Ministério de Gestão Institucional do Minedu a retificação dos seus Informes Situacionais, declarando-os “aptos” para a transferência orçamental.

La Molina, na verdade se declarou “apta” para o cumprimento de todos os requisitos específicos mínimos, constatou a necessidade da pronta instalação dos softwares, que era requisito para a aprovação do Minedu.

Na supervisão realizada pela Defensoria do Povo, durante setembro de 2009, as 24 prefeituras abrangidas no Plano Piloto, às quais já se lhes tinha realizado a transferência orçamental, ficou constatado que só no caso da Prefeitura Distrital de La Molina havia sido subscrita a Ata Sustentadora de Entrega e Recepção do Acervo Documentário.

No fim do processo, La Molina foi um dos poucos que conseguiu um bom trabalho de gestão, devido ao orçamento e poucos colégios que administrava (06 instituições educativas que aumentaram para 13 no ano seguinte), ao contrário de outras prefeituras, em desvantagens pelo baixo orçamento e aspectos demográficos, culturais, técnicos e de recursos humanos.

Em 2011, os colégios municipalizados de La Molina lograram executar 96% do seu orçamento em trabalhos de manutenção da infraestrutura, ocupando o posto 54 entre os colégios que prestaram contas dos trabalhos realizados nas suas aulas (MINEDU, 2013). Mesmo assim, estava no reduzido grupo dos 20% de instituições educativas que havia sido entregue o informe final de tudo que foi executado, dentro de 140 mil colégios a nível nacional. Inclusive, o vice-ministro da Educação, em declarações ao Diário El Comercio destacava o distrito de La Molina como um dos que estava obtendo êxito com o PPM (DIARIO EL COMERCIO, 2013) ao contrário de outros distritos, onde a municipalização não se fazia efetiva.

O prefeito tornava visível e difundia os avanços da sua gestão na publicação do seu Informativo Municipal La Molina, que incluía o setor educativo como prioridade. Essa era uma boa forma de incluir a cidadania na administração municipal.

Assim também, a alta arrecadação tributária e as poucas IE no seu cargo, faziam que La Molina pudesse cumprir os seus objetivos com maior rapidez e eficiência que outros distritos em situação de precariedade, com baixa arrecadação tributária, com muitas IE sob sua responsabilidade, ou com uma população em situação de pobreza ou extrema pobreza. Ao contrário de Imperial-Cañete, encontramos o distrito de La Molina, com efeitos mais positivos, uma melhor coordenação, disposição, responsabilidade na execução do PPM.

3.1.3 As instâncias de gestão e suas relações na execução do Plano Piloto

Trataremos aqui do papel que cumpriram tanto a UGEL 06 e a UGEL 08, respectivamente, na execução do Plano Piloto e as relações estabelecidas nas instâncias de gestão.

Recordamos que a Lei Nº 28044, Lei Geral da Educação, propõe um sistema de gestão educativo descentralizado, baseado em quatro instâncias de gestão: as Instituições Educativas (IE), as Unidades de Gestão Educativa Local (UGEL), as Direções Regionais de Educação (DRE) e o Ministério da Educação (MED), este último é citado como responsável por outorgar as funções específicas do sistema de gestão.

Sobre as UGEL, a Lei Geral da Educação determina que a sua jurisdição territorial é a província. Em consequência, as suas funções incluem o seguinte: participação na formulação da política educativa regional e nacional, projeção, execução e avaliação do projeto educativo da sua jurisdição, promoção e apoio à diversificação do currículo das instituições educativas na sua jurisdição; e promoção e execução das estratégias e programas de alfabetização no âmbito local. Além disso, foram designadas outras funções como supervisionar as atividades e serviços que oferecem as IE, oferecer apoio administrativo e logístico, assessoramento à gestão pedagógica e administrativa, oferecer capacitações docentes, avaliar para o ingresso não só de docentes, como também de administrativos à carreira pública, entre outras. Sempre coordenando ações em apoio aos governos regionais e locais e principalmente na coordenação com a DRE.

As diretrizes do Plano de Municipalização estabelecem que as DRE e as UGEL cumpram um papel de apoio e assistência técnica às prefeituras na programação e execução de projetos, assim como na gestão pedagógica, institucional e administrativa.

Frente a este papel principal que tem a UGEL no âmbito local, ficou decidido que a UGEL 06, corresponde a La Molina e a UGEL 08 a Imperial-Cañete.

Em ambas as prefeituras consideradas nesta pesquisa, sob o Decreto Supremo Nº 005-2008-ED, estava disposto que os encargos dos diretores das IE fossem propostos pelos prefeitos distritais, autorizando os mesmos a realizarem trabalhos de supervisão da gestão de cada diretor, das instituições educativas de sua jurisdição e efetuar o controle da assistência docente, cujo informe deveria ser levado em conta, por UGEL, para elaborar as planilhas de pagamento. Na Prefeitura de Imperial-Cañete, ficou constatado o cumprimento da norma, com a observação de arquivos, principalmente os referentes a pagamentos e contratos de pessoal docente, documentos de estrita confidencialidade. O CEM teve um papel relevante

por abranger a área administrativa de contabilidade, planilhas, pessoal, orçamento, tesoureira, trâmite documentário e logístico, que permitia atender a gestão educativa local (PERU, UGEL 06, MED, 2007)

Foi encontrada a mesma documentação na Prefeitura de La Molina, ressaltando que a norma foi cumprida na sua totalidade e sem dificuldade alguma. Cumpriram com o estabelecido pela Resolução Ministerial Nº 0032-2007-ED, que indicava que a municipalização educativa seria realizada de maneira progressiva, gradativa e por etapas: iniciação (2007-2008); expansão (2009-2010), e finalmente generalização (2011-2015).

Pelas diretrizes do Plano, o CEM deveria agir de forma articulada com a UGEL 06 para estabelecer o número de instituições educativas, seções, aulas e docentes. Dentre algumas de suas funções constava: realizar planificações com os governos locais para conseguir uma educação de qualidade e equidade em seu âmbito, otimizar o uso dos recursos e evitar a duplicidade de esforços. O cumprimento dessas funções, contudo, não foi percebido em nenhuma das UGEL visitadas, nem em Lima e nem na província.

Esta constatação da pesquisa está em sintonia com o resultado de uma supervisão realizada pela Defensoria do Povo²⁹, a qual registrou que 17 dos 31 membros do CEM entrevistados identificaram a falta de apoio das DRE e das UGEL como uma das debilidades na execução do Plano Piloto da Municipalização da Gestão Educativa. Além disso, sete dos membros do CEM entrevistados identificaram como outra debilidade do Plano Piloto a falta de coordenação entre as DRE e as UGEL para a realização de atividades de intervenção educativa nas IE, o que ocasionou a duplicidade de esforços e mitigou a capacitação em diversos temas de gestão pedagógica, institucional e administrativa.

Estes aspectos são observados tanto em la Molina quanto em Imperial-Cañete. Na verdade, ambas as prefeituras se limitaram a cumprir as normas e leis conforme suas possibilidades; o Presidente García, que simbolizava o governo aprista, referindo-se às regiões, pediu-lhes que percebessem que elas tinham mais recursos em mãos e que deveriam abandonar a “visão de vice-reinado” de pedir tudo a Lima, já que os presidentes regionais poderiam apresentar ao Congresso projetos e planos nos quais estariam incluídas as prefeituras, fazendo alusão a eles diz: (PERÚ, 2007)

²⁹ Primera Supervisión de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación. Informe n°148. Defensoría del pueblo, 2009). Tiene la misión de Defender y promover los derechos de las personas, supervisar la eficacia de la actuación de la administración estatal y supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos para que todas las peruanas y peruanos, especialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tengan una vida próspera y plena.

(...) grande parte da população do interior do país ainda não compreendeu que os governos regionais e municipais têm a capacidade de resolver os problemas de cada lugar, e, por isso, continuam pedindo ações ao Governo Central. (PERÚ, El Comercio, 2007)

No início do governo aprista, já se informava que havia sido destinado 70% de 16.700.000 soles, durante o ano 2006, para atender às demandas da população do interior do país, dinheiro que triplicava em comparação a 2005, em mãos dos governos regionais e municipais. E que, para alavancar as obras das regiões e prefeituras, haviam sido reformados os processos no Sistema Nacional de Inversão Pública (SNIP), qualificado de lento e centralista.

Alan García Pérez, na qualidade de Presidente da república, reiterava as competências dos governos regionais e municipais, que tinham a ver com a promoção e atração de investimentos, execução de obras públicas, construção de estradas, principalmente com a gestão eficiente no setor da educação. Instou as autoridades respectivas, neste caso, os prefeitos municipais, para que cumprissem seus deveres com responsabilidade, em honra ao compromisso que fizeram com os eleitores. A descentralização e a luta contra a pobreza eram as grandes reformas com metas para alcançar o avanço nestes âmbitos. (DIBÓS, 2007)

Isso, porém, não foi suficiente para impedir a manutenção dos ciclos de relações entre os poderes instituídos, pois as comunidades e distritos do interior do país seguiram e seguem recorrendo ao Governo central para solicitar dinheiro, seja para uma escola, para a área de saúde ou outros, inclusive porque, ainda, são frágeis as estratégias para que a descentralização se faça realmente efetiva e para diminuir as brechas de desigualdade existentes nas diversas regiões. De modo geral as relações de “vice-reinado” continuaram e continuam a existir através dos pedidos das regiões ao governo central, o que denota, algumas vezes, a “falta de capacidade” de entender as diferenças sociais e de recursos que persistem no Peru. Isto apontou para uma das dimensões controversas da descentralização, na esfera da administração do governo, pois embora sua modelação formal indicasse adequações, sua efetivação esteve sempre subordinada ao poder de barganha dos governos distritais ou às suas condições econômicas prévias, inclusive quanto à promoção do acesso a direitos básicos, como o da educação.

Outra grande contradição do processo pode ser notada no confronto entre as pretensões do governo e os seus levantamentos econômicos, pois desde o início da sua gestão, o Presidente anunciou uma política de austeridade e invocava a poupança de recursos para investimentos. Porém, não indicava a forma como seriam viabilizados esses recursos, nem propunha capacitações a respeito. Excetuando as obras sociais, pedia aos ministérios, ao

Congresso, às embaixadas, aos governos regionais e municipais ações mais austeras e afirmava que isso seria em benefício dos mais necessitados. (DIBÓS, 2007)

É importante destacar que a austeridade implantada repercutiria no campo salarial; não existiram aumentos, especialmente no setor educativo, ocasionando preocupação e desmotivação por parte do magistério, e inclusive houve redução dos salários de medianos e altos funcionários públicos, o que gerou um custo a longo prazo. O que nos faz inferir que austeridade não equivale a eficiência.

Esta situação não contribuiu para o desempenho das funções profissionais do pessoal municipal e administrativo das UGEL; os comentários que escutamos foram de que as ordens e leis foram cumpridas do modo que eles (profissionais) podiam. Isto demonstra que faltou o fortalecimento (formação e valorização) dos que deveriam executar as políticas planejadas pelo governo aprista.

Ao interpretar estas situações é fácil entender que persistem os interesses e influências políticas acima do cumprimento das promessas de campanha e da realização da ansiada “modernidade” educativa. Assim, um dos grandes objetivos do governo aprista que era reduzir a pobreza, revelou-se insustentável pela via da reforma do Estado, com base nas interpretações pós-burocráticas, que aclamaram uma nova articulação entre o Estado e o mercado, revisando os papéis dos governos, como assinala Afonso (2010). A descentralização foi estabelecida com a presença de muitas lacunas.

3.2. A MODERNIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UMA POSSIBILIDADE INTERROMPIDA?

Como visto, o partido aprista, que governou durante os anos 2006-2011, prometeu durante a sua campanha eleitoral uma série de transformações que não chegaram a ser cumpridas durante o mandato, apesar de cada discurso presidencial oferecer novas promessas de consumação. (PERÚ, 2008)

Os dois primeiros anos, os principais funcionários do Ministério da Educação permaneceram nos seus cargos, sendo então ministro o Eng. José Antonio Chang, que foi um dos ministros que durou mais tempo no cargo (2006-2011) (PERÚ, 2006a) (PERÚ, 2006b). Por outro lado, o presidente Alan García manifestava em todos os seus discursos, como parte da sua temática, a priorização educativa, inclusive antes de ser eleito (PERÚ, 2007)

Nos primeiros anos do governo, conforme assinalado no Capítulo 2, algumas das ações evoluíram em conformidade com as previsões das duas primeiras etapas do PPM. Assim, em 2008 foi ampliado o número de governos locais participantes no Plano Piloto de

Municipalização, e durante esse ano foi iniciado o processo de transferência administrativa às prefeituras acreditadas, além da expansão do Programa Nacional de Mobilização pela Alfabetização (PRONAMA), a doação de *laptops* a 40.000 crianças pertencentes às zonas rurais e as modificações no Desenho Curricular Nacional (DCN) oficializado em 2005. (PERÚ, 2007).

Em 2011, o governo de Alan Garcia, que já estava de saída, programou o último “shock de descentralização” nos governos regionais, ou seja, uma transferência apressada de recursos que não tinham sido transferidos nos anos anteriores, que “Convertiu a acreditação em uma 'checklist', visando verificar a existência de infraestrutura física ou móvel, agravando o problema da ênfase em aspectos formais e ausência de mecanismos para verificar as capacidades reais” (VALDIVIA, 2013, p. 13).

Nota-se pelo Quadro abaixo que os resultados do PPM estiveram em coerência com o planejado apenas na Etapa de iniciação, pois a partir de 2009, ao invés de expansão começou um processo de deserção das prefeituras frente ao Plano.

Quadro 14. Relação entre as Etapas do PPM e seus resultados

Etapa	Ações previstas	Resultados
Etapa de Iniciação	Projeto Piloto 2007-2008, Implementação do modelo de gestão e transparência administrativa às prefeituras.	56 prefeituras de 26 regiões. Instituições educativas de inicial e primaria. Em 2008 se incorporaram 88 novas prefeituras.
Etapa de expansão	Aumento do número de distritos e províncias integrantes da municipalização da gestão educativa, 2009-2010.	2009 – 134 prefeituras incorporadas, se retiraram do PPM 10 prefeituras.
Etapa de generalização	Crescimento significativo do número de distritos e províncias; período 2011-2015	O 2011, o governo de Ollanta Humala revoga a política educativa do PPM.

Fonte: Projeto Piloto de Municipalização da Educação, 2007 e documentos do período.

Na interpretação de alguns autores, a exemplo de Iguñiz (2008), Chirinos (2011), Muñoz (2013), Canazas e Márquez (2015) a transferência de funções sofreu limitações por uma série de problemas que não conseguiram ser superados antes mesmo do processo ter sido iniciado, como a fraca institucionalização das políticas públicas estaduais, a falta de capacidades em gestão e de recursos humanos das regiões e municípios onde foi aplicada uma

cultura organizacional hierárquica, combinada com uma fraca articulação e coordenação dos três níveis do governo, com demoras na entrega do orçamento e transferência de recursos e bens.

Nesse percurso, a Defensoria do Povo realizou um informe chamado “Conhecendo o Plano de Transferência de Competências do Quinquênio 2005-2009 dos setores da Saúde e Educação a partir de um enfoque de direitos”, que percebia as dificuldades que atravessava o processo de descentralização educativa. Entre suas conclusões estavam:

1. A falta de clareza e precisão para definir quais competências corresponderiam a cada nível de governo na educação e qual o papel que cada nível de governo deveria assumir em relação a uma competência compartilhada, uma vez que algumas funções eram expressas tão genericamente nas respectivas leis orgânicas que dificultavam o estabelecimento do escopo dessas funções.
2. A falta de delimitação entre as funções correspondentes às prefeituras provinciais e as correspondentes às prefeituras distritais, o que não permitia identificar com clareza o nível municipal responsável por cada função.
3. A falta de um mecanismo de articulação entre níveis de governo que lhes permitisse desenvolver um trabalho conjunto e coordenado para avançar em direção à melhora da qualidade da educação, assim como a falta de articulação entre as normas de descentralização e a Lei Geral de Educação que, em alguns casos, atribuía as mesmas funções às UGEL e aos governos locais (PERÚ, 2009, 44-45).

Referente aos docentes, eles ocuparam lugar importante no pacote de medidas desse regime. Durante a gestão do ministro Chang, foi realizado um conjunto de avaliações de docentes para estabelecer linhas de base que oferecessem informações sobre o desempenho dos professores, supostamente para medir os resultados das capacitações oferecidas pelo governo, para realizar novos contratos e para ingressarem na nova carreira pública do magistério. Também, foi implantado o Programa Nacional de Formação e Capacitação Permanente (PRONAFCAP), foi feita uma avaliação única para postulantes aos Institutos Superiores Pedagógicos, e a qualificação 14 pontos como requisito de ingresso. Uma controvérsia desse movimento que dizia valorizar os docentes, foi o incentivo à contratação de outros profissionais não docentes para ensinar na escola pública, foram oferecidas bolsas de estudo de docência para os melhores estudantes formados da escola pública, e foi promovida a compra de *laptops* para docentes, como contexto do programa Mestre Século XXI. (PERÚ, 2007).

A tentativa de modernização foi frustrada, já que foi superficial, só oferecia medidas paliativas e uma falsa ideia de excelência e de qualidade. Não analisaram adequadamente a situação social e econômica dos estudantes e docentes, que é consequência da política econômica neoliberal seguida pelo governo.

A modernização como desenvolvimento econômico-social se expressou mediante as propostas da educação técnica e profissional como base para a decolagem das nações subdesenvolvidas; ademais foram implementados planos de educação e capacitação de adultos para corrigir as deficiências educativas da população e melhorar a mão de obra. A modernização como reconhecimento da diversidade se manifestou mediante distintas medidas, como a inclusão das línguas indígenas nos planos de estudo, a atenção à interculturalidade idiomática e às propostas de descentralização (administrativa, pedagógica ou financeira) para atender as necessidades regionais, dar importância às instituições educativas e dar atenção aos grupos vulneráveis (PERÚ, 2012).

Essas mudanças não foram fáceis. A inclusão das línguas indígenas, por exemplo, foi gerida com o propósito de vencer discursos racistas que propagavam que essas línguas eram inúteis para o aprendizado e que deveria ser falado o castelhano, e em segundo lugar o inglês. No entanto as ideias contrárias de modernidade eram confrontadas, pois alguns estudiosos consideravam que o moderno era justamente a ampliação do castelhano em todo o Peru e a desaparecimento das línguas indígenas, enquanto outros procuravam revalorizar línguas indígenas como forma de fortalecimento da identidade nacional, e para uma melhor compreensão do que se ensinava na aula ao estudante com primeira língua indígena³⁰.

Apesar de todas essas medidas, a situação da educação não mudou. O rendimento dos estudantes segue sendo um dos mais baixos da América Latina, e segundo o informe da segunda avaliação regional da Secretaria Regional da Educação para América Latina e o Caribe da Unesco (OREALC-Unesco), o Peru é o país que apresenta a maior desigualdade educacional da América Latina devido à brecha que existe entre o rendimento dos estudantes de zonas urbanas e rurais. Como assinala Valdivia (2013, p. 15), podemos interpretar que o avanço quantitativo na transferência de funções se efetivou, mas no qualitativo era débil.

Como vimos, as mudanças ocorridas estiveram muito voltadas para o incentivo à descentralização educativa.

³⁰ Em meados do século XVI o clérigo Juan Ginés de Sepúlveda, escreveu no seu livro *Tratado de justas causas na guerra contra os índios*, que antes de se cristianizar aos chamados índios havia que humanizá-los. Neste sentido, cristianizá-los em espanhol e que todos falaram o espanhol anulando as suas línguas originárias, foi a primeira ordem colonial.

Olhando de forma mais específica para os distritos selecionados, porém, é possível notar os traços de cada um deles. Uma gestão ordenada, recursos humanos e técnicos, capacidade orçamentária própria com rendimentos altos em impostos, e com a gestão de poucas instituições educativas, possibilitaram o avanço da implementação do Plano de Municipalização no distrito de La Molina, conforme os objetivos estabelecidos, inclusive sem as transferências de recursos e orçamentos de 100% dos recursos, porque o prefeito Dibós já vinha formulando uma política educativa desde sua primeira administração (2003-2006), o que coadjuvou a que na segunda gestão (2006-2011), quando o governo central começou a formular e executar o PPM, fosse o primeiro município em formalizar o seu CEM e ir avançando no cumprimento de metas, com a participação plena do prefeito e os seus funcionários.

O que não aconteceu com a gestão de Imperial que, como vimos em linhas anteriores, foi aprovada pelo Ministério de Educação para implementar o PPM sem contar com os recursos logísticos, humanos e técnicos para consolidar as ações. Agregado a isto, a ausência permanente do Prefeito Yactayo, que não tinha como prioridade participar das reuniões do CEM, além de sua formalização. Da mesma forma, a participação dos professores, pais e mães de família foi nula, pois nunca se integraram ao CEM e não tomaram parte ativa nas decisões naquele espaço de coordenação.

Como destacado em diversos relatórios que foram enviados, avaliando o PPM, entre eles o Informe 148 da Defensoria do Povo, essa política não levou em conta a heterogeneidade dos distritos selecionados no momento de começar a implementar o PPM. Existiam distritos com pouca arrecadação tributária, com população em situação de pobreza ou extrema pobreza e com muitas IE sob sua responsabilidade ou de difícil acesso, que não estavam em condições de assumir a gestão educativa, diferentemente de outros municípios com alta arrecadação e poucas IE sob suas responsabilidades, como La Molina, que tinha maiores possibilidades de superar o déficit orçamentário e cumprir suas metas.

Nas diretrizes do Plano Piloto há uma falta de análise integral dos fatores que poderiam condicionar a educação, como a pobreza, os baixos níveis de saúde, a alimentação deficiente, entre outras. Mas igualmente, não foi avaliada a situação de muitos municípios que apresentam dificuldades para exercer ações e competências atribuídas por suas Leis Orgânicas de maneira histórica, como são a prestação de serviços de limpeza pública, o transporte público, a proteção e conservação do meio ambiente, a seguridade cidadã, entre outros (PERÚ, 2009, p. 148).

Apesar da vontade política para impulsionar a descentralização e a melhoria da gestão educativa no governo de Alan Garcia, isso não estava funcionando como esperavam os prefeitos. Como é possível ver na ata de 18 de dezembro de 2009, da segunda sessão ordinária da Assembleia Metropolitana de Lima, espaço articulatório da prefeitura de Lima, ficou evidente a discrepância da informação sobre o processo de municipalização nos cinco distritos selecionados em 2006.

O objetivo da reunião era mostrar os avanços em termos de descentralização e a situação do processo de transferência. Ao final de sua exposição o Subgerente Regional de Descentralização, Jorge Montoya Maquín, deixou claro que a educação, entre outros assuntos prioritários, não era nem para a gestão Metropolitana nem para o Governo Nacional, localizado no Grupo IV de Transferência com coordenação direta entre Governo e prefeituras³¹.

Era visível que o processo estava atrasado, faltava informação sobre como estava seu andamento, apesar de que em janeiro deste último ano, o governo, por meio do vice-ministro em Gestão Institucional, Victor Raúl Díaz Chávez, anunciou o início da segunda parte do Plano Piloto, que incluiu o distrito de La Molina como exemplo modelo do plano:

Destacou os “extraordinários resultados” alcançados por alguns prefeitos, que se converteram em verdadeiros gerentes da educação pública e de qualidade. (...) Por exemplo, em Ventanilla, o prefeito criou um centro de capacitação empresarial para os alunos de quarto e quinto anos do secundário, e entregará material escolar a 60 mil alunos do distrito (PERÚ, 2009).

Quando foi anunciado o PPM, diversos especialistas em educação opinaram favoravelmente, com reservas: iniciar o piloto na Prefeitura Metropolitana de Lima, a mais rica do Peru, e depois avançar para outras prefeituras igualmente organizadas e com orçamento que ultrapassasse as expectativas para que o projeto seja viável, acrescentando que essa proposta não seja utilizada politicamente (CASTILLO, 2006).

O Conselho Nacional de Educação solicitou a interrupção do PPM, entre outras razões, porque se proponha um modelo único de descentralização municipal, apesar das diferenças intrínsecas das diversas províncias e distritos do país, o que expressava uma evidente improvisação às pressas e falta de rigorosidade na sua formulação. (PERÚ, 2006, p. 148).

³¹ Directiva No 124-2007-ME/VMGI-OCR “Normas para la ejecución de la transferencia Administrativa a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa” aprobada por Resolución Vice Ministerial No 0045-2007-ED; Directiva No 101-2007-ME/SG/OGA” Procedimiento Administrativo para la Transferencia Contable a las Municipalidades” aprobada por Resolución de Secretaría General 0901-2007-ED; Directiva 096-2007-ME/SG/OTDAC “Normas para la transferencia del Acervo Documentario” aprobada por Resolución de Secretaría General No 09002007-ED

O referido plano foi desativado no governo de Ollanta Humala, líder do Partido Nacionalista Peruano, mediante o Decreto Supremo N° 019-2011-ED, promulgado em dezembro de 2011, durante o exercício de Patricia Salas como ministra da Educação. O dito decreto menciona que a desativação do Plano Piloto de Municipalização foi motivada por: deixar de lado a participação dos governos regionais, falta de consideração das distintas realidades dos municípios do Peru, falta de evidências de mudanças significativas na melhoria da qualidade educativa, improvisação e ausência de critérios de avaliação, além do caráter exclusivamente administrativo, em detrimento do âmbito pedagógico.

O novo governo realizou a reforma educativa mediante a implementação do projeto Educativo Nacional (PEN) (2006) e a Gestão Educativa Descentralizada (GED) (2015) que foram elaborados pelo Conselho Nacional de Educação. Para tal fim, o Escritório de Coordenação Regional (OCR) usou a estratégia das relações intergovernamentais para institucionalizar a Gestão Educativa Descentralizada (GED). Realizaram-se encontros regionais entre o Minedu e os Governos Regionais para estabelecer as condições políticas para a assinatura dos pactos de compromissos. A finalidade era a articulação entre os três níveis de governo (nacional, regional e local) para uma melhor gestão educativa, processo que não tinha sido realizado de forma efetiva no governo do Partido Aprista.

Esse processo de aprofundar a relação entre descentralização e educação continuou com o ministro da Educação seguinte, Jaime Saavedra. Durante o seu exercício foi promulgado o decreto Supremo N° 001-2015-Minedu, que estabeleceu o novo Regulamento de Organização e Funções (ROF) do Ministério da Educação. No novo regulamento, o Escritório de Coordenação Regional (OCR) passou a ser o novo organismo encarregado de promover uma gestão descentralizada, dirigida à prestação de serviços educativos de qualidade mediante a articulação e fortalecimento das relações com distintos níveis de governo.

Esse percurso deixou algumas marcas na formação da visão da população sobre a educação pública. Segundo a gestão educativa, as estatísticas mostram que existe uma clara preferência pela educação privada. Uma sondagem realizada pela Empresa Datum em 10 de fevereiro de 2015 salienta que 71% da população peruana considera ser melhor um colégio particular e 55% prefere uma universidade particular. Isso porque 58% assegura que a educação pública segue igual a quando o presidente Ollanta Humala assumiu o governo,

situação mantida até os dias de hoje, quando existe praticamente o dobro de alunos (DATUM, 2015)³².

Depois de conhecer os efeitos que foram produzidos na aplicação do PPM, durante o período 2006-2011, retomando a Rivas (2004) com a definição de política educativa, ratificamos a relação estabelecida entre ela e os fundamentos sociais, políticos e culturais, associados às três dimensões igualmente mencionadas pelo autor: o pensamento pedagógico, as decisões políticas e as práticas pedagógicas.

Nesse sentido, observou-se que o governo de Alan García Pérez foi baseado em teorias pedagógicas que responderam à ideologia neoliberal, devido ao contexto internacional da época. Não podemos desassociar a pedagogia desta ideologia, que enquadrou uma prática da gestão educativa totalmente inadequada, como procuramos demonstrar por meio do diálogo com as fontes e com a literatura. A intenção das políticas implementadas neste período apontavam para um papel privatizador da educação, com base em um processo de modernização truncado.

Não existiram consensos sociais, econômicos, políticos e, inclusive, religiosos que desse a estabilidade necessária a um Estado comprometido com princípios democráticos.

Existiu pressão de grupos de partido, interesses particulares e forte vinculação com interesses de forças políticas representadas em organismos internacionais.

É propício considerar o assinalado por Richard Lalander (2000) que é certo que a descentralização se converteu em um assunto chave para a modernização do Estado. Neste rumo, ponderar sobre as possíveis interpretações que circunscrevem as ideias ou conceitos, é essencial a todo e qualquer esforço de compreensão rigorosa do objeto. No âmbito educativo, ponderar sobre a natureza da descentralização anunciada em nome de um projeto de modernização subordinada às leis do mercado, mostrou-se muito pertinente para o entendimento das contradições do processo de implementação da política. A implementação, como anunciado anteriormente, não se limita à execução de ações, mas abrange as fases da formação da política e de sua formulação Perez (2010, p. 1181).

Em todo caso, é possível inferir e identificar a influência da ideologia política durante o período 2006-2011 no processo da descentralização, como se materializou na chamada

³² DATUM- Empresa peruana de investigação de mercado e opinião pública. Reconhecida por ter trabalhado lado a lado com importantes empresas peruanas e transnacionais na consolidação de seus negócios e no desenvolvimento de novas iniciativas comerciais.

“modernização educativa” e concluiu sendo uma experiência de deserção das prefeituras. Não obstante as lacunas observadas, como ensina Perez (2010) não são determinadas apenas pelos interesses políticos daqueles que delinearão as políticas, pois é preciso levar em conta os hiatos e as contradições entre o momento que antecede a implementação e a sua materialização, explorando também as relações entre os contextos sociais e a problemática educativa.

A descentralização, como tentativa de municipalização educativa, acirrou ainda mais a desigualdade no serviço educativo, onde os mais pobres seguiam sendo educados com graves carências, no marco da implantação de uma economia neoliberal que favorecia a atores que já estavam em condições socioeconômicas privilegiadas, frente a uma realidade educativa que não oferecia suficientes oportunidades aos que recorriam ao serviço educativo estadual, gerando assim um círculo vicioso irrecuperável até os dias de hoje.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a descentralização da gestão da educação peruana e sua efetivação na vigência do Plano Piloto de Municipalização da Educação nos distritos de La Molina e Imperial Cañete, explorando as relações entre descentralização e modernização.

A estruturação do trabalho e a análise dos dados foram orientadas sobre a base das categorias modernização, descentralização e gestão, procurando dar visibilidade às contradições que envolvem o tema, no contexto de uma sociedade de culturas mestiças, com fortes laços com o passado de colonização, na qual determinadas condições de vulnerabilidade aumentaram as desigualdades (racismo, machismo, classicismo, homofobia, etc.) na população.

O Plano Piloto de Municipalização da Educação, no marco do projeto modernizador, consistiu na tentativa de reestruturar radicalmente as formas burocráticas que conduziam a atividade educativa. Essa modernização baseou-se na racionalidade econômica e administrativa, cujo objetivo era aumentar a eficácia e a eficiência do sistema. Portanto, os distritos selecionados para darem início à implementação do Plano Piloto deveriam passar por uma série de requisitos estabelecidos pelo Ministério da Educação, como ter um sistema administrativo completamente saneado, planilhas em programas informativos, e pessoal que soubesse usar as novas tecnologias e instrumentos de gestão, a fim de que pudessem receber o orçamento que estava destinado para cada município, a partir do FONCOMUGE.

O processo de modernização educativa no Peru requeria desconcentração e descentralização do sistema educativo, a inclusão de tecnologias da informação na gestão, a redistribuição do gasto entre os níveis educativos e o compromisso político das autoridades locais e o Governo central. Estas medidas buscavam incorporar às bases culturais próprias do país para depois articulá-las com as tendências globais da educação. Observou-se sérias deficiências na implementação do Plano Piloto, começando pelo atraso na transferência de recursos e documentação, a quase nula participação de professores e pais de família nas decisões executivas, a presença só formal de muitos prefeitos dentro do Conselho Educativo,

o orçamento que nunca foi entregue às prefeituras para poder realizar os seus planos operativos, o que originava um gasto extra principalmente nas prefeituras mais pobres, a falta de coordenação e articulação com as Unidades de Gestão Educativas Locais, a ausência de recursos humanos capacitados, entre outras.

As dificuldades da implementação eram evidentes, sobretudo em distritos com pouca capacidade de arrecadação e pouca participação de pais, professores e dirigentes nas decisões, como foi o caso de Imperial-Cañete. Enquanto o distrito de La Molina podia assumir a liderança de ações para a educação, o que já ocorria desde a gestão anterior, por ter as suas contas em dia e por suas altas arrecadações de impostos, que lhe davam solvência, em Imperial era um processo novo, e todo um desafio gerar planos e políticas com indicadores educativos que não fossem de infraestrutura ou materiais. Inclusive as capacitações oferecidas pelo Estado não cumpriam com as normas da diversidade cultural que deviam incorporar.

O projeto modernizador, nessas circunstâncias, foi mais conveniente àqueles distritos mais beneficiados pelas políticas neoliberais, onde a educação está privilegiadamente em mãos da propriedade privada de empresários e não nas mãos do Estado, caso de La Molina; enquanto iria acentuar as desigualdades e desvantagens naqueles distritos, onde as políticas neoliberais só tinham servido para o despojo e a exploração, distritos que eram obrigados a assumir os gastos, que implicava ou Plano de Municipalização ou deixar que se convertesse em um mero trâmite burocrático, que foi o que aconteceu com Imperial.

Várias das decisões tomadas pelo Ministério da Educação no processo de PPM não tiveram uma base de como aumentar o número de municípios na fase inicial (2007-2008) e incorporá-lo ao nível secundário, começando com 56 municípios e terminando naquele ano com 88, sem a capacidade de resolver os entraves burocráticos que impediam fosse posto em prática o FONCOMUGE, para compensar a falta de orçamento para educação e superar a desigualdade histórica do serviço educativo nos municípios. Sem esse fundo de compensação, os municípios que não possuíam recursos humanos treinados com tecnologia e logística necessária e com a arrecadação suficiente para cobrir suas despesas, estavam condenados a fracassar nas tentativas de cumprir as metas programadas.

Os municípios possuíam capacidades de instalações diferenciadas e heterogêneas, onde o desequilíbrio orçamentário, a capacidade dos servidores públicos e a experiência municipal no campo educacional eram fundamentais no momento da aplicação do PPM, uma vez que as prioridades também seriam diferenciadas e heterogêneas; enquanto alguns municípios poderiam privilegiar a infraestrutura e outros o treinamento, e essas situações não estavam previstas no projeto do PPM.

Da mesma forma, enquanto em Imperial, a operação do CEM era nominal, isto é, meramente formal, sem participação ativa de, de um lado, do prefeito, e do outro, os pais e mães, em La Molina buscava-se um fluxo contínuo de informação e divulgação dos avanços, que mantinham a população informada e com a capacidade de intervir nessas áreas de regulação educativa.

Outra característica da implementação do PPM nesses municípios foi que eles estavam determinados a finalizar projetos anteriores antes de realizar as metas do PPM, assim, Imperial procurou concluir a implementação da infraestrutura do suas IE, enquanto La Molina não apresentou este problema e poderia avançar e até inovar em suas estratégias para melhorar a gestão educacional e a qualidade de seus serviços, que mais uma vez geraram brechas de desigualdade que não puderam ser sanadas. Municípios com menos orçamento, maior carga educacional, menor capacidade e maior déficit de gestão estariam em total desvantagem com aqueles que não tinham esses problemas.

Conforme observado nas atas apresentadas, havia pouca informação sobre a continuidade da implementação do PPM, portanto cada município atendia suas prioridades e necessidades da melhor maneira possível, sendo constante a difícil coordenação com a UGEL, onde os regulamentos não eram claros e funções foram sobrepostas gerando duplicidade de ações e decisões.

Ao concluir o PPM, todos os órgãos que foram criados para implementá-lo desapareceram, a tarefa de secretário técnico, que em municípios como La Molina, era exercida pelo encarregado do Gabinete de Educação, e em Imperial uma pessoa externa, foi novamente assumida por agentes municipais, as UGEL voltaram ao controle do serviço. O projeto de modernização educativa proposto pelo governo de Alan García não conseguiu lidar adequadamente com o processo de descentralização educacional, levantou uma estratégia de municipalização que nunca foi clara, nem normativa nem no momento de sua execução, onde a duplicidade de funções, relações verticais, o uso político, a falta de coordenação e articulação, a falta de participação de diversos atores educacionais, a diversidade cultural geográfica, econômica e cultural, entre outras características, não foram levados em consideração na formulação e projeto do PPM.

Ao realizar a presente investigação, observa-se que o processo de descentralização da educação, longe de fechar a brecha de desigualdade entre a capital, Lima, e o resto do país, aprofundou-as, pois não conseguiu articular uma política que levasse em conta as diferenças entre os governos locais, especialmente entre aqueles que não receberam o orçamento total acordado, nem os fundos necessários para executar e alcançar os objetivos propostos, tendo

que assumir parte das despesas do projeto municipalização que correspondia ao governo central.

Após vários anos do início da descentralização da gestão educativa, os balanços dos avanços desse processo apontam que os resultados obtidos são ambíguos e refletem sérias limitações no que tange a equidade e a eficiência social. Observamos que a descentralização educativa ainda apresenta os mesmos problemas que caracterizaram a descentralização política, como a ineficiência das instâncias locais e o aumento das desigualdades entre as regiões. Como ficou demonstrado em relação ao distrito de La Molina, que se diferenciou não por conta do Plano Piloto propriamente, mas porque reunia as condições prévias que favoreciam aos pressupostos que ele sinalizava. Todavia, em Imperial, um distrito habitado majoritariamente por trabalhadores do campo, com desempenho educacional mais baixo, as desigualdades não foram alteradas.

A partir do mencionado por Cassasus (1992), observou-se que o Plano deu mais ênfase à modernização educativa do que a modernização educacional, pois não houve uma mudança no paradigma pedagógico. No período estudado no Perú, a modernização educativa foi associada à descentralização educativa, através da municipalização da educação. As ações priorizadas eram relacionadas à infraestrutura e ao monitoramento do trabalho docente, por meio de avaliações. Assim, a recuperação de grandes unidades escolares centenárias virou vitrine (20 colégios em Lima e 21 no restante do país), com o objetivo de modernizar e reforçar a infraestrutura. “Modernizaram” mais colégios em Lima que no resto do país, segundo informações do MED (PERÚ, 2015). Do mesmo modo, pode ser observado que essa gestão acreditava que o problema da educação era o docente, sem levar em conta as condições de vida dos estudantes, os investimentos na educação e as finalidades educacionais que foram enfatizadas. Assim, o governo que continuou governando no Peru iniciou a Carreira Pública do Magistério, que fomentava a meritocracia, e na prática se traduzia em melhores salários para aqueles que cumpriam os requisitos propostos.

O projeto de modernização educativa não funcionou com a municipalização da educação, não porque era errada a hipótese de que quanto mais perto da população, mais capacidade de conhecer e reconhecer as suas necessidades e urgências, mas sim porque nunca foi planejada como uma real modernização. Esta foi mais uma peça de propagação de estratégias da Reforma do Estado, com desprezo à diversidade cultural e terminou se convertendo em uma série de promessas sem cumprimento de um presidente que não conseguiu tirar seu país da pobreza, pela segunda vez.

Para finalizar, ressalto que o tema selecionado, apesar de seu viés histórico, enriqueceu nossa bagagem de conhecimentos âmbito das políticas públicas. Na verdade, na condição de docentes do setor público, conhecíamos alguns aspectos da gestão da educação no Peru, e, como pesquisadora, foi possível ampliar o entendimento sobre o objeto. Certamente que não foi possível avançar em alguns aspectos que merecem continuar sendo investigados. Necessitamos conhecer ainda mais como esse processo sobreviveu no campo do magistério, como ele foi vivenciado inclusive pelos alunos, por exemplo.

O que consegui sistematizar, porém, foi possível em face da grandeza da contribuição do Programa de Pós-graduação em Educação da UEFS, que possibilitou a ampliação dos nossos conhecimentos, enriquecendo-nos no âmbito das políticas públicas, e encorajando-nos a prosseguir nos enfrentamentos por uma educação democrática, igualitária, de qualidade e, sobretudo, acessível a todos.

Quantos textos foram escritos, analisados, discutidos e, inclusive os conhecimentos ministrados e compartilhados por parte dos excelentes docentes, assim como dos colegas, não só na aula, mas também nos momentos de grupos de estudo, com o grupo de pesquisa, a convivência, não só nos enriqueceram como profissionais, estudantes, pesquisadores, e acima de tudo, como pessoas e como cidadãos. Encontramos, constantemente, desafios frente a um país novo para nós, com um idioma diferente, costumes, etc. O compartilhamento com estudantes de diferentes nacionalidades, conhecendo as diferentes posições, ideologias, crenças, ficará como parte de uma experiência muito satisfatória, que poderemos compartilhar com nossos colegas de trabalho, que nos esperam ansiosos. Desejamos ser motivadores nesse grande labor que temos como docentes do setor público e ampliarmos os nossos olhares, que muitas vezes é maquiado pelos interesses políticos de quem nos mal governam para obter enriquecimento e benefícios próprios, como podemos ver acontecendo e como foi constatado por meio da presente pesquisa, convidando a outros profissionais a darem continuidade para que não fique restrita apenas às nossas interpretações.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. **Educación para la emancipación**. Madrid: Ediciones Morata, 1998.
- AFONSO, Graciliano. La Conformación de un Canon. **Cabildo de Gran Canaria**. 2010.
- ALCÁZAR, L. y VALDIVIA N. Descentralización y presupuesto de la educación pública en el Perú: avances y desafíos. **Revista Peruana de Investigación Científica**, 3, 7-51, 2011.
- ALTHUSSER, L. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. En Žižek, S (Coord.). **Ideología. Un mapa de la cuestión** (p. 115-156). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ÁLVAREZ, N. La descentralización educativa en el Perú. **Educación**, 19 (37), 7-26, 2010.
- BETETA, L. y RUBIO, R. **Apuntes sobre descentralización**. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2006.
- BOGGIO, M. Enfoques de gestión pública y gestión educativa descentralizada. **Tarea**, 92, 40-44, 2016.
- BOTERO, Carlos Alberto Chica. Cinco Tendencias de la Gestión Educativa. **Revista Iberoamericana de Educación**, (2009), Edit-OEI.
- CALLIRGOS, M. El desafío de la gestión educativa descentralizada. **Tarea**, 93, 27-30, 2016.
- CANAZAS, K. y MÁRQUEZ, K. *Diagnóstico del programa de municipalización de la gestión educativa en el marco de la descentralización: Estudio de caso de la Municipalidad de ventanilla*. Tesis de maestría sin publicar. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2015.
- CASSASUS, J. Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas. **Boletín Proyecto Principal de Educación** 22, 7-18, 1990.
- . Modernidad educacional y modernidad educativa. **Boletín Proyecto Principal de Educación** 28, 33-42, 1992. Recuperado el 11 de marzo de 2018. Disponible em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000874/087493s.pdf>>
- . Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos. En UNESCO, **La gestión: en busca del sujeto** (13-28). Santiago de Chile: UNESCO, 1999. Recuperado el 11 de marzo de 2018. Disponible em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001176/117612so.pdf>>
- . Una conversación acerca de las relaciones escuela/mercado y sus defectos en la desigualdad. **Revista Educação & Sociedade**, 24 (84), 997-1017, 2003.

———. Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). **Pensamiento Educativo**, 27 (2), 281-324, 2000. Recuperado el 10 de marzo de 2018.
<http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec2%20.pdf>

CASTILLO, María Elena. Municipalización de la educación se debe hacer de una manera gradual. **La República**, 10 de Julio de 2006. Disponible em:
<https://larepublica.pe/politica/279507-municipalizacion-de-la-educacion-se-debe-hacer-de-una-manera-gradual>. Acceso em: 20 de nov. 2018.

CORREA, A.; ÁLVAREZ, A.; y CORREA, A. (s.f.). La gestión educativa un nuevo paradigma. Recuperado el 10 de marzo de 2018. Disponible em: <
<https://es.scribd.com/doc/151390133/Gestion-Educativa>>

CORREA, P. La Ley de Organización y Funciones y la rectoría del Minedu: un reto pendiente. **Tarea**, 93, 31-34. 2016.

DIBÓS, Luis Vargas Prada. La Molina. **Informativo Municipal**. Editado por la Gerencia de Comunicaciones y participación vecinal, Año 5, n30, abril de 2007. Disponible em:
http://www.munimolina.gob.pe/descargas/pdf/Informativo_Municipal/2007/informativo_Abril30.pdf . Acceso em 25 out. 2018.

ENCINAS, José Antonio. Un Ensayo de Escuela Nueva en el Perú. Editorial Imprenta Minerva. Lima-Perú, 1932.

FREIRE, P. Pedagogía del oprimido. Uruguay: Tierra Nueva, 1970.

GIESECKE SARA LAFOSSE, M. Patricia. **Política Educativa y Ruralidad en el Perú: 1900 a 1930**. Tomo I-II- UNMSM-2015.

GÓMEZ, L. y MACEDO, J. Hacia una mejor calidad de la gestión educativa en el siglo XXI. **Investigación Educativa**, 14 (26), 39-49. 2010.

GUERRA, F. **Participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa en la provincia de Cajamarca**. Tesis de maestría sin publicar. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.2014.

IGUÍÑIZ, Javier M. Echevarria; OLARTE, Efraín Gonzales de. **Desarrollo Económico y Bienestar**. Fondo Editorial. PUCP, 2008.

LALANDER, R. Descentralización. En BACA, L.; BOKSER-LIWERANT, J.; CASTAÑEDA, F.; CISNEROS, I. y PÉREZ, G. (Comps.) **Léxico de la Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

MUÑOZ, F. Una mirada a la gestión educativa local en el marco de la descentralización. El caso de dos municipalidades en Perú. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, 21 (91), 1-24, 2013.

MUÑOZ, F.; CUENCA y R. ANDRADE, P. **Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado**. Lima: Foro Educativo. 2007.

MUÑOZ, F. y CUENCA R. Análisis de la descentralización educativa y sus alcances. La municipalización de la educación pública. **Boletín Referencias del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas**, 20, 1-6, 2006.

OLARTE, Efraín Gonzales de. Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**. Lima-Perú. 2003.

PAREDES, J. **El proceso de municipalización de la gestión educativa en el Perú: Un estudio sobre la participación de la comunidad educativa y de la municipalidad en el distrito de Paucarpata**. Tesis de maestría sin publicar. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede académica de México, México D.F., 2010.

PEREZ, J. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 13 ago. 2018

PERÚ. Ley de Reforma Constitucional 27860, 07 de Marzo de 2002. Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización. **El Peruano**. Lima-Perú. 07 mar. 2002a

Disponível em:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/\\$FILE/L27680.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/$FILE/L27680.pdf). Acesso em 09 set. 2018.

_____. **Ley de Bases de la Descentralización 27783**, 26 de Junio de 2002. Ley Orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada. Lima-Perú, 26 jun. 2002b.

Disponível em: http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/pa/Doc%204%20-%20Ley%20de%20Bases%20Desc%20Per%C3%BA.pdf. Acesso em 23 set. 2018.

_____. **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867**, 18 de Noviembre de 2002. Ley Orgánica establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Lima-Perú, 18 Nov. 2002c. Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20ORGANICA%20DE%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf. Accedido en 27 ago. 2018.

_____. Ley Orgánica de Municipalidades 27972, 06 de Mayo de 2003. **Sistema Peruano de Información Jurídica**. Lima-Perú, 06 May. 2003a. Disponível em:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupu_estal2012/Anexos/ley27972.pdf

_____. Ley General de Educación 28044, 17 de Julio de 2003. **Ministerio de Educación (MINEDU)**. Lima-Perú, 17 Jul. 2003b.

_____. Consejo Nacional de Descentralización (CND). **Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009**, Sesión 2.4 *Sector Educación*, p. 32-38, 25 de marzo de 2005. Lima-PERÚ, 25 mar. 2005.

_____. Ministerio de Educación de la República del Perú. **Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007**. Lima-Perú. 28 Jul. 2006a.

_____. Decreto Supremo N° 78-2006-PCM. **Ministério de Educação (MINEDU)**. Lima-Perú 30 de octubre de 2006b. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/decretos/DS-078-2006-PCM.php>. Accedido en 15 dic. 2018.

_____. Resolución Ministerial 0031-2007-ED-Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007. **Diario Oficial El Peruano**, 04 de marzo de 2007. Lima-Perú.

_____. Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la gestión educativa: aportes para su implementación. **Defensoría del Pueblo**. Informe N°148. 2009. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-148.pdf>. Acceso en 17 out. 2018.

_____. Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Imperial 2010-2030. **Municipalidad Distrital de Imperial**. 2010. Disponible en: <https://pt.scribd.com/document/320307236/Plan-de-Desarrollo-Concertado-Imperial-Canete> Acceso en 12 set. 2018.

_____. Currículo Nacional de la Educación Básica. de MOYA, M. Descentralización educativa: oportunidades y desafíos. **Tarea**, N 79, p. 30-32, Año 2012. Recuperado el 20 de abril de 2018

_____. Ministerio de Educación. Boletín de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC). **Informe de Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2015 (ECE)**. 2015. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-ECE-2015.pdf>. Recuperado el 23 de mayo de 2017

_____. Resolución de Secretaría General 938 – 215. 31 de diciembre de 2015b. **MINEDU**. Lima-Perú. Resolución que aprueba los lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada Recuperado el 20 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/gestion-educativa-descentralizada/pdf/rsg-n-938-2015-minedu.pdf>>

RIOS, A. La ruta de la gestión descentralizada en la educación. **Tarea**, 92, 16-21. 2016.

RIVAS, I. Política educativa y prácticas pedagógicas. **Barbecho. Revista de Reflexión Socioeducativa**, 4, 36-43. 2004

SANDER, B. Políticas públicas y gestión educativa en América Latina: discurso global y realidades locales. **Pensamiento Educativo**, 31, 13-30. 2002

SAVIANI, D. **Las teorías de la educación y el problema de la marginalidad en América Latina**. Recuperado el 11 de marzo de 2018. Disponible em:
<<http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/download/5099/4177>>

STRAMIELLO, Clara Inés. **Sistemas Educativos Modernos para América Latina**. Univ. Católica, Argentina, 2010.

USAID PERÚ Y PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS **ABC de la Descentralización**. Lima: Proyecto Usaid Peru Prodescentralización, 2011.

TRANIER, J. Educación para la emancipación. Notas para pensar <para qué educar>, en contextos de despersonalización y desarticulación social. (Rosario, Argentina, tras la gran crisis del 2001). **Nómadas**, Número especial, 1-14, 2012.

VALDÍVIA, Néstor. La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas regionales: en el caso de Ica. **Avances de Investigación**, N°.12, Setiembre de 2013. Disponible en:
<http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/AI12.pdf>. Accedido en 12 ago. 2018.

VARGAS, J. Gestión educativa descentralizada: un proceso en construcción. **Tarea**, 92, 10-15, 2016.

WINKLER, D. Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina. En Oreal/Unesco. **Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe: ¿Vamos por buen camino?** Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco, 2004.

ŽIŽEK, S. **Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales**. Buenos Aires: Paidós, 2009

APÊNDICE

Apêndice - Documentos consultados-PPM: Archivos de jornais

DATA DE PUBLICAÇÃO	ORIGEM	TÍTULO	RESUMO
7 de marzo de 2002	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Inicio de la descentralización"	De acuerdo a la promulgación de la Ley N°27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV se da inicio al proceso de descentralización.
30 de octubre de 2006	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Inicio al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007"	Con la emisión de la R.M 0031-2007-ED se da inicio a una nueva etapa para implementar la descentralización en el Perú.
30 de abril de 2007	Gerencia de Comunicaciones y Participación Vecinal. Lima-La Molina	"Informativo Municipal"	A través del informativo municipal de la Molina. Año 5 Número 53 se difunde las actividades propuestas por la gestión municipal.
11 de abril de 2007	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Shock de Inversiones-PRONIED"	Según Resolución N°0263-2007-ED se conforman comisiones encargadas de evaluar e investigar los actos funcionales relacionados con los actos preparatorios , convocatoria y desarrollo de los procesos de selección vinculados con el Shock de Inversiones-PRONIED durante el gobierno de García.
14 de abril de 2007	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Salarios de Alcaldes y Regidores"	La Municipalidad Distrital de Nuevo Imperial-Cañete, según el Acuerdo N° 018-2007-MDNI se fijan los montos de remuneraciones del Alcalde y de dietas de Regidores.
17 de abril de 2007	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Proyecto Educativo Nacional"	Según la Resolución Vice Ministerial N°0015-2007-ED, se lleva a cabo la aprobación de las normas para orientar las acciones de reflexión del Proyecto Educativo Nacional.
27 de abril de 2007	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Implementación y capacitación del PN"	La Resolución Ministerial N°0174-2007-ED aprueba la norma complementaria para que se lleve a cabo la implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación permanente de todo trabajador docente.
28 de abril de 2007	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Distribución de material educativo"	Con R.M.N°0176-2007-ED se aprueba la norma para realizar la distribución ,a nivel nacional , así como la recepción conservación y seguridad de material

			educativo .
29 de mayo de 2007	Diario Oficial “El Peruano Lima-Perú	“Comisión Reorganizadora-MED”	Se constituye la Comisión Reorganizadora de la Oficina de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación bajo R.M N°0213-2007-ED
10 de julio de 2006	Diario “La República” Lima-Perú	“Opiniones sobre el PPM”	Se informa que la Municipalización de la educación se debe hacer de una manera gradual.
27 de Julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“García admite falta de velocidad Pero traza metas ambiciosas para el 2011.	Informes por parte del Presidente acerca de los proyectos de su gobierno para los próximos cuatro años, considerando especialmente el sector educación.
27 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“La visión de mediano plazo para ser un país más poderoso y justo”	Presentación del Presidente García de la visión del país frente a la representación parlamentaria, considerando que con ello el Perú será a futuro un país más poderoso y desarrollado.
29 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Una mirada sobre la descentralización”	El Presidente Alan García da a conocer la importancia de cumplir las funciones a nivel regional y local para el logro de una auténtica descentralización en aras de la democracia.
29 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“El crecimiento estará liderado por las inversiones pública y privada”	Frente a las promesas realizadas por parte del Presidente , especialistas en política brindan una observación importante: no indicó cómo se llevaría a cabo tanta promesa de progreso.
29 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima –Perú	“Obras importantes fueron en beneficio de más necesitados”	Es un recuento de doce meses de gestión realizado por el gobierno aprista además de la pobreza y salud; defensa nacional ; comercio exterior; agua potable; se refirió al sector de educación considerando además de la prueba Pisa, fue lo concerniente a la aprobación de la ley de carrera pública magisterial.
29 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Especial Semana de Bandera”	Entrevista al Congresista Carlos Bruce representante del gobierno de Alejandro Toledo acerca de la evaluación y apreciación sobre los primeros meses de gestión de Alan García, sostuvo que el gobierno “compra” voluntades es decir compra de votos como acto de corrupción; ofrecimiento de obras a cambio de votos.
29 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“El otro país en el Congreso”	El analista político Juan Paredes Castro sostiene que lejos de que la descentralización divida más al país oficial del real, tiene que llevarlo a reforzar su sentido unitario.
29 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Los presidentes y los alcaldes”	El editor Martín Huancas manifiesta la falta de autonomía de los gobiernos regionales y locales quienes tienen la costumbre arraigada de depender siempre del gobierno central y carecen

			de decisión , lo cual continúa generando el centralismo.
31 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Con participación de sector privado puede bajar índice de pobreza”	Opinión del analista Enrique Vásquez referentes a la importancia que el Estado debe impulsar la inversión en diferentes proyectos teniendo en cuenta la intención del Presidente de reducir la pobreza rural de 70% a 45%, ofrecido en su discurso por fiestas patrias.
3 de agosto de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Discurso Presidencial”	El analista Francisco Miró Quesada Cantuarias resalta aspectos del discurso presidencial por motivos de Fiestas Patrias.
18 de agosto de 2007	Archivos Municipalidad de La Molina-Lima	“Asignación de Personal”	Según la Ordenanza N°150 se aprueba el cuadro para la asignación del Personal de la Municipalidad de La Molina.
30 de agosto de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Aprobación de Ley Magisterial”	Durante el gobierno del Dr. Alan García Pérez se aprueba la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial N°28044 la cual se comenzó a implementar con mucha dificultad debido a la desconfianza del magisterio nacional hacia el Estado.
11 de setiembre de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“ Reforma Estatal”	Se realiza un análisis acerca de la Reforma Estatal propuesta por la gestión de Alan García Pérez dentro de la cual se considera la anhelada descentralización.
07 de febrero de 2008	Diario Oficial “El Peruano” Lima-Perú	“Transferencia unidades ejecutoras”	Con R.M.N°0065-2008-ED se autoriza la transferencia a favor de las Unidades Ejecutoras de Educación de diversos Gobiernos Regionales, aproximadamente 1'150,400 soles.
08 de febrero de 2008	Diario Oficial “El Peruano” Lima-Perú	“Alfabetización-PRONAMA”	Aprueban con la R.M. N°0072-2008-ED la Directiva referente a la Campaña de matrícula de los alfabetizados por el PRONAMA en el marco de una inclusión social y educativa.
08 de febrero de 2008	Diario Oficial “El Peruano” Lima-Perú	“Procedimientos administrativos”	Con R.M.N°0070-2008-ED se brinda la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Educación y demás instancias de gestión educativa descentralizada.
16 de febrero de 2008	Diario Oficial “El Peruano” Lima-Perú	“Disposiciones ejecución del PPM”	Según el Decreto Supremo N°005-2008-ED se dictan las disposiciones para la ejecución del PPM de la Gestión Educativa e incorporan el nivel secundario que desarrolle actividades en el mismo local de instituciones educativas comprendidas en el Plan.
22 de febrero de 2008	Diario Oficial “El Peruano” Lima-Perú	“Evaluación Censal 2007”	Según la R.M.N°0105-2008-ED se aprueba las contratación de servicios de impresión y embalaje de instrumentos de evaluación censal de estudiantes 2007.

31 de mayo de 2008	Diario Oficial “El Peruano” Lima-Perú	“Transferencias financieras”	Con R.M.N°0255-2008-ED se autorizan transferencias financieras a favor de Unidades Ejecutoras de Educación de diversos Gobiernos Regionales , ascendente a 423,250 mil soles destinados para pagos de docentes, capacitaciones entre otros.
17 de julio de 2008	Diario Oficial “El Peruano” Lima-Perú	“Estrategias de intervención del Plan Piloto, su organización y el cronograma de ejecución”	Según el Decreto Supremo N°049-2008-PCM se aplicaría las estrategias de intervención del Plan Piloto, su organización y el cronograma de ejecución considerando las municipalidades seleccionadas.
27 de julio de 2008	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“El presidente García debe dejar de producir portadas”	Se refiere a la opinión del ex-presidente Alejandro Toledo quien sostiene que García tiene que preocuparse de manejar la economía equilibradamente, sin recalentarla... y evitando que la inflación golpee a los más pobres.
26 de enero de 2009	Agencia de Noticias Andina Lima-Perú	“Municipalización de la Educación”	Se informa que en proyección al 2015, la educación pública estará municipalizada a nivel de todos los distritos , sin excepción.
23 de junio de 2009	CTDES Noticias Cañete-Perú	“La municipalización de la educación en Imperial se fue al tacho...”	Información acerca de la situación del Municipio de Imperial , la cual se encontraba frente a protestas y movilizaciones de los docentes por el incumplimiento de pago y el abandono de las I.E.
23 de junio de 2009	CTDES Noticias Cañete-Perú	“¿Quiénes son los responsables? ¿Perdió autonomía?”	Frente a la crisis que se vivía dentro de la Municipalidad de Imperial en la aplicación del PPM se hace referencia a las debilidades ocurridas y situaciones que llevaron al fracaso de dicho Plan.
Marzo de 2010	Archivo Municipalidad de Imperial-Cañete	“Plan de desarrollo concertado del distrito de Imperial 2010-2030”	Un Plan que es elaborado por parte de la gestión municipal, con la intención de proyectarse a futuro con un objetivo de transformar y revertir las condiciones de pobreza y atraso social siempre optando por una vida de mejor calidad y mayor dignidad.
27 de julio de 2007	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Avances en inversión;retraso en inclusión y seguridad”	El editorial de esa fecha hace una reflexión frente a la gestión del presidente García que su gobierno debería promover la peruanidad, que se reafirme en todos los rincones con consensos políticos, obras, empleo, educación e inclusión plena.
28 de julio de 2008	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Por la peruanidad, el éxito y la responsabilidad”	Luego que El Comercio realizara una encuesta a través de Ipsos Apoyo S.A., 91% de los peruanos está orgulloso de serlo, presentando también informe acerca de la desconfianza respecto al

			porvenir, para lo cual debemos trabajar para combatir la desunión y desconfianza frente a las políticas apristas.
29 de julio de 2008	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"El Perú avanza, ahora deben ser los más pobres quienes avancen más"	El presidente Alan García en su discurso por fiestas patrias planteó tres objetivos: crecer con prudencia frenar la inflación e incluir a los pobres; anuncio el crecimiento de la alfabetización y destacó las obras de infraestructura que se ejecutan en las regiones.
29 de julio de 2008	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"Presidente se compromete a contener la inflación y reconoce falta de modestia"	Además de sus promesas de mejorar la economía se resaltó los puntos que faltaron considerar en dichas promesas como fue el caso de : lucha anticorrupción, problemática laboral , lo cual hacía un año que ya se había anuncia el Pacto Social encontrándose solo "pintado en la pared"
29 de julio de 2008	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"García resalta reformas y avances, pero lamenta vicios que aún existen"	El mandatario manifestó que se ha alfabetizado eficientemente a 420 mil personas de 600 mil instruidas en 757 distritos. A fines del 2008 se proyectaba a capacitar a 75 mil docentes con una inversión de 166 millones de soles.
30 de julio de 2008	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"Lo material no es suficiente nos falta una reforma del alma"	Según el presidente Alan García se pronunció en el hemiciclo del Congreso haciendo un llamado a reformar el alma "todos somos el Estado , que nadie se justifique con situaciones vividas de forma negativa, la culpa no siempre es de los otros, refiriéndose a su gestión.
30 de julio de 2008	Diario "El Comercio" Lima-Perú	¿Cómo nos ve el mundo a dos años del gobierno aprista? Un país económicamente exitoso y un mandatario con baja popularidad.	La periodista Débora Dongo Soria comenta, al cumplir el segundo año de gobierno Alan García, que si bien es cierto Perú es bien visto por otros países a nivel económico, el mandatario no ha conseguido el respaldo a su gestión por parte de la población.
30 de julio de 2008	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"Alan García entra al tercer año de gobierno" ¿Y el largo plazo?	El Ex Ministro de Trabajo Fernando Villarán critica al presidente García al decir que no transmite optimismo al pueblo, que no deja de compararse con el gobierno anterior como si continuara en campaña política, careciendo de una visión a largo plazo.
31 de julio de 2008	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"Perdiéndose en las cifras"	El Antropólogo y demógrafo Carlos E.Aramburú sostiene que falta en el Perú, lo más difícil : inversión en capital humano, cambio de valores y la reforma del Estado, temas no mencionados por el presidente en su discurso solo se refiere a cantidades y estadísticas.

01 de noviembre de 2008	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Transferencias financieras"	Con R.M.N°0399-2008-ED se autorizan las transferencias financieras del Ministerio de Educación a favor de Unidades Ejecutoras de Educación de los Pliegos de diversos Gobiernos Regionales.
26 de diciembre de 2008	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Transferencias financieras"	Con R.M.N°0448-2008-ED se autorizan realizar transferencias financieras a favor de diversos Gobiernos Regionales y Locales para la ejecución de proyectos de inversión pública de infraestructura educativa.
05 de diciembre de 2008	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Transferencias financieras"	Según R.M.N°0414-2008-ED se autorizan transferencias a favor de las Unidades Ejecutoras de Educación de los Pliegos de los Gobiernos Regionales.
31 de diciembre de 2008	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Modificación de anexo"	Según R.M.N°0452-2008-ED se modifica el anexo de la R.MN°0352-2008-ED mediante la cual se autorizaron transferencias a favor de los Gobiernos Locales
28 de enero de 2009	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Aprobación de matriz"	Con R.M.N°0016-2009-ED se aprueba la matriz de Indicadores de Desempeño y Metas 2008 al 2011 de las Políticas Nacionales 2007-2011 correspondiente al Sector Educación, existiendo un rubro dedicado especialmente a la descentralización.
12 de febrero de 2009	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Capacitación PRONAFCAP"	Se aprueba el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2009-PRONAFCAP a través de la Resolución Ministerial N°0037-2009-ED.
20 de febrero de 2009	Diario Oficial "El Peruano" Lima-Perú	"Donación de computadoras"	Con Resolución Suprema N°004-2009-ED se aprueba la donación de computadoras portátiles laptop a favor de docentes que obtuvieron las más alta calificación en la prueba desarrollada dentro del Procedimiento para la contratación de Personal Docente en Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva para el Periodo Lectivo 2009.
28 de julio de 2009	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"A institucionalizar el país"	El presidente Pedro Olaechea Alvarez Calderón, considera que lo principal es lo que podemos hacer en forma conjunta Gobierno, empresarios y sociedad civil.
28 de julio de 2009	Diario "El Comercio" Lima-Perú	"Comenzó la reforma"	La presidenta ejecutiva de Servir, Nuria Sparch, considera que frente a las múltiples reformas que se han dado en los últimos 20 años en el Perú, aún no existe aquel mérito ligado a la profesionalización del servicio público y sobre todo dotar de prestigio a la función pública.

28 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Corrupción es el problema más grave para limeños y chalacos”	La encuesta del GOP-U. Lima informó que lo peor de la gestión del gobierno de Alan García entre el 2008-2009 ha sido el alto índice de corrupción, seguido por el desempleo, la pobreza y los conflictos sociales.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Insta a blindar la democracia”	El presidente García anunció que se entregarán más recursos al pueblo, advirtió que el sistema es amenazado por sistemas autoritarios, debemos llegar al 2021 como un país del primer mundo, desarrollado y justo.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Gobierno entregará más fondos a los concejos más eficaces”	Alan García informó que propondrá al Congreso de la República duplicar el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para destinarlo a los gobiernos locales.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Logros y metas con miras al 2011”	Se considera: más Foncomún, nuevos hospitales, policías en red, cobertura de salud, capturas policiales, educación y justicia.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Compatibilizar democracia, orden, crecimiento e inclusión”	La editorial se refiere a la advertencia a una tendencia, por parte del gobierno hacia el centro democrático social donde se prioriza la participación popular y la inclusión, conceptos centrales en toda democracia moderna.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Las reformas que no esperan”	Instó, García , a los gobiernos locales a cumplir con el papel de promoción económica y desarrollo social, lo cual también les compete según la Constitución y por el cálculo político, muchas veces se deja atrás por parte de los alcaldes y responsabilizan al Gobierno Central como causante de sus males.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Con la brújula empañada”	El ex presidente del Congreso Henry Pease García considera , frente a las promesas de García, que la educación, la salud y la vivienda tienen que ser administradas regionalmente.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Por la patria”	El ex ministro Luis Solari de la Fuente manifiesta que la solución a cuanto problema se suscita en el país termina por unir a la gente con sus autoridades y no a separarlas.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Metas realistas para este último tramo”	El congresista del APRA, Mauricio Mulder considera que el presidente García ha reconocido, así como los logros que se vienen obteniendo; las debilidades tales como incumplimiento con la reforma del Estado, la reforma del Poder Judicial, la reforma en Salud y educación, temas en los que no se han cumplido los objetivos.
29 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Solo buenas intenciones”	El congresista del Partido Nacionalista Peruano, Isaac Mekler, se refirió a los vacíos del plan de gobierno de Alan García dentro de ello mencionó, el cómo se podría evitar la corrupción

			que se encuentra dentro del gobierno y otro tema fundamental el referente a la educación cuya reforma de este sector es muy cerrada ; y otro punto observado fue que las regiones, según el presidente no gastan y sin embargo se les dará más partidas.
31 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Una vía rápida para el gasto”	En su mensaje a la Nación el presidente Alan García dijo que “la mejor manera de dialogar es gastar, entregando al pueblo los recursos, haciendo que el pueblo mismo gaste en su favor” Las Municipalidades y Foncodes trabajarán de la mano con los núcleos ejecutores.
31 de julio de 2009	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Los núcleos y el centralismo”	El abogado Marco Tulio Gutiérrez otorga su punto de vista que desde el 2001, Foncodes ha estado por ser transferido a las municipalidades, como responsables de la obra local. Pero el Ejecutivo no lo ha permitido, como lo demuestra la entrega de 25 millones de soles a los núcleos ejecutores, que reafirma el tufillo centralista de tal programa.
21 de julio de 2010	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“No veo peligrar la democracia”	A un año de vencimiento de su gobierno el presidente Alan García realizó un balance de su régimen, dentro de lo cual se refirió a que tenía que devolverle más autoridad a la presidencia para que controle los excesos de la descentralización y que le satisfacía ver que los candidatos que garantizaban la democracia tenían una gran mayoría.
28 de julio de 2010	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Del desborde popular al Perú moderno de hoy”	El arqueólogo José Matos Mar manifiesta que el Perú, en dicho contexto, es un país con una real sociedad nacional por primera vez en su vida republicana, debido a que casi el total de la población es ciudadano participativo de un nuevo Perú moderno.
28 de julio de 2010	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“Una visión compartida de país”	El secretario técnico del Acuerdo Nacional, Max Hernández, una sociedad como la nuestra, atravesada por graves abismos , requiere reducir la pobreza.
28 de julio de 2010	Diario “El Comercio” Lima-Perú	“No dejaré bombas de tiempo”	El Presidente insiste en la necesidad de impulsar la descentralización y desterrar el “departamentalismo”.
29 de julio de 2010	Diario “El Comercio” Lima-	“García en la recta final” Al 2021 lograremos reducir 10 el nivel de pobreza en el Perú	Dio a conocer el presidente Alan García su hoja de ruta en el último año de su gestión, aduciendo que como hombre de Estado aceptaba las deficiencias y los problemas, diciendo que no los oculta so pretexto de politiquería.

