

MODERNIDADE TRUNCADA E DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO PERÚ: ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO (2006-2011)

MODERNIDAD TRUNCA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN PERÚ: ASPECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN (2006-2011)

TRUNCATED MODERNITY AND DECENTRALIZATION OF EDUCATIONAL MANAGEMENT IN PERU: ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPALIZATION (2006-2011)

Haydeé Liliana Vera ROJAS¹
Antonia Almeida SILVA²

RESUMO: Este artigo analisa a relação entre modernização e descentralização da educação no Peru, no governo do presidente Alan García Pérez, de 2006 a 2011, quando foi instituído o Plano de Municipalização da Gestão Educativa e Delineamentos do Plano Piloto em 2007. Trata-se de uma investigação de natureza documental, com enfoque crítico, tendo como fontes documentos oficiais, impressos ou digitais, além da bibliografia qualificada da área. Orientam as análises as categorias: gestão, descentralização e modernidade. A investigação revelou que a implementação da política de descentralização da gestão, amparada na municipalização, traduziu-se na fragmentação das ações do Estado e na promoção da autonomia por decreto. A modernidade se expressou, no contexto, como ingrediente de persuasão ideológica em favor dos interesses privados e não alcançou mudanças quanto à desregulação e devolução do poder do Estado à sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização. Modernização. Gestão da educação. Municipalização. Implementação.

RESUMEN: Este artículo analiza la relación entre modernización y descentralización de la educación en el Perú, durante el gobierno del presidente Alan García Pérez, de 2006 a 2011, cuando se instituyó el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y el Esquema del Plan Piloto 2007. Es una investigación documental, con un enfoque crítico, teniendo como fuentes documentos oficiales, impresos o digitales, además de la bibliografía calificada. Las siguientes categorías orientan el análisis: gestión, descentralización y modernidad. La investigación reveló que la implementación de la política de descentralización de la gestión, apoyada en la municipalización, resultó en la fragmentación de las acciones del Estado y la promoción de la

¹ Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) – BA – Brasil. Mestre em Educação. Pesquisa apoiada pela CAPES, por meio de bolsa de mestrado. Professor de educação básica no Peru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7770-5875>. E-mail: hveraro2@ucv.edu.pe

² Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana – BA – Brasil. Professora de Política Educacional no Departamento de Educação. Doutorado em Educação (USP). Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6790-7761>. E-mail: antoniasilva@uefs.br

autonomía por decreto. La modernidad se expresó, en el contexto, como un ingrediente de la persuasión ideológica a favor de los intereses privados y no ha logrado cambios en términos de desregulación y retorno del poder del Estado a la sociedad.

PALABRAS CLAVES: *Descentralización. Modernización. Gestión educativa. Municipalización. Implementación.*

ABSTRACT: *This article analyses the relationship between the modernization and the decentralization of education in Peru during the Alan García Pérez government (2006-2011), when the Plano de Municipalização da Gestão Educativa e Delineamentos of Plano Piloto 2007 was founded. With a dialectical approach, the study suggests a historical incursion, and utilizes document analysis as a central procedure to the research, having official documents (printed or digitalized), along with newspapers and the area's qualified bibliography as fonts. The categories guiding the analysis are: management, decentralization and modernity. This research has found that the management decentralization process has translated into the fragmentation of the State's actions and the promotion of autonomy by decree. The modernity has been expressed, in context, as an ideological persuasion ingredient in favor of private interests, and has not achieved changes regarding the deregulation and devolution of the State's power to society.*

KEYWORDS: *Decentralization. Modernization. Educational management. Municipalization. Implementation.*

Introdução

Este artigo, baseado na ideia de que o Peru é um país designado por "uma espécie de modernidade truncada ou incompleta" (TANAKA, 2016, p. 14), propõe a problematização do projeto de modernização e descentralização da educação, com base no Plano de Municipalização da Gestão Educacional e nas Diretrizes do Plano Piloto de 2007, a partir de agora, o PPM, instituído sob o governo de Alan García Pérez, de 2006 a 2011. Portanto, interessa-nos analisar as relações políticas envolvidas na trilogia modernização, descentralização e gestão educacional, onde analisaremos o processo de implementação do PPM e suas repercussões. Assim, será possível demonstrar a visão da gestão educacional e seu entrelaçamento com a revisão do papel do Estado em sua versão pós-burocrática.

O processo de modernização da gestão educacional peruana através da descentralização é uma questão atual, uma vez que se viu que um dos grandes problemas que afetam o desenvolvimento e o progresso equitativo das regiões é o centralismo, uma vez que, na cidade de Lima, todos os poderes estão concentrados e é o eixo político e econômico do país. que afeta o resto das províncias e departamentos.

Uma das áreas em que o centralismo tem causado sérios problemas é o campo educacional, que é evidente nas desigualdades entre setores do país, neste caso entre Lima e o resto das regiões. O fosso educativo é preocupante, porque mantém um ciclo complexo de produção e o aumento da desigualdade social para as pessoas que sofrem diretamente a exploração, a discriminação e a exclusão.

Como aponta Tanaka (2016, p. 15) em seu breve panorama das relações sociais e da produção de desigualdade no Peru:

Tudo isso teria como consequência a necessidade de explicar como no Peru a injustiça nas relações sociais cruza componentes de classe, étnicos, regionais, de gênero, entre outros. Embora essa configuração atravessasse toda a estrutura social, um setor é especial e historicamente oprimido, enquanto as injustiças contra ele tendem a se sobrepor: a população pobre, andina ou amazônica, de origem indígena, rural, feminina. Qualquer projeto emancipatório ou igualitário deve considerar essa configuração complexa, que também se expressa em uma ordem social extremamente heterogênea e fragmentada.

Diante disso, pensar nas propostas educacionais apresentadas em nome da modernização nos desafia a olhar além e desvendar a retórica que ela contém. O estudo aqui proposto, nesse sentido, articula elementos políticos relevantes aos conceitos e, por meio deles, examina as diretrizes do PPM e suas implicações, com base na abordagem crítica. Isto é entendido "como alguém que questiona o status quo e as relações sociais de exploração, discriminação ou exclusão associadas a ele" (TANAKA, 2016, p. 13).

A pesquisa utilizou a análise documental como procedimento central, tomando como fontes documentos oficiais, impressos ou digitais, além de jornais. Foram adotadas as seguintes categorias analíticas: gestão, descentralização e modernidade. A gestão foi identificada no estudo como o eixo principal da ideia de mudança que se pretendia alcançar com a implementação do PPM. Para ir além da noção formal de gestão, o estudo foi inspirado na noção levantada por Cassasus (2002), pois para ele os modelos de gestão são baseados em alguma teoria da ação humana dentro das organizações, o que permite compreender o conceito em diferentes vieses políticos. A gestão educacional tornou-se o eixo das reformas que vêm sendo implementadas na educação na América Latina desde a década de 1980 diante das mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas nos países da região (CASSASUS, 2002). Apresenta um caráter teórico-prático e é influenciado pelo discurso da política educacional, ou seja, faz parte da execução de propostas pelo governo nacional ou por organismos internacionais, que estão enquadradas em um determinado pensamento político e econômico. Como disciplina teórica,

Seu conteúdo disciplinar é determinado tanto pelo conteúdo da gestão quanto pelo cotidiano de sua prática. A gestão educacional é constituída pela implementação dos princípios gerais de gestão e os da educação. Nesse sentido, é uma disciplina aplicada, é um campo de ação (CASSASUS, 2002, p. 49).

As categorias de descentralização e modernização posicionaram-se como ideias estruturantes para a formação de consensos em torno dos pressupostos da Reforma do Estado empreendidos desde a década de 1970, nos diferentes estados nacionais. Esse ideal coloca o mercado como agente central para o equilíbrio das relações de poder e um papel estratégico para a ideologia do Estado mínimo, em favor das doutrinas e políticas liberais. Como aponta Boron (2003), o uso da palavra reforma menciona o suposto desejo de um significado positivo, de acordo com a tradição filosófica ocidental. Na América Latina, no entanto, as reformas estatais foram na direção oposta. "[...] Portanto, mais do que reformas, o termo mais correto seria dizer que foram processos de contrarreforma, processos de destruição, processos que tiveram consequências processos de descidadanificação. [...]" (BORON, 2003, p. 33).

As análises compartilhadas dão visibilidade aos processos de municipalização vivenciados no Peru e às contradições das propostas baseadas no achatamento do Estado. De uma perspectiva contra hegemônica, questiona-se o abandono do problema da justiça social e sua relação com a solidariedade coletiva.

O artigo foi estruturado em quatro partes, incluindo esta introdução. As demais partes abordam, respectivamente, aspectos conceituais e diretrizes da gestão educacional no contexto peruano, posteriormente, a instituição e os desdobramentos do Plano Piloto de Municipalização, como instrumento de política educacional. Por fim, são apresentadas as conclusões.

As dimensões políticas da relação entre modernização, descentralização e gestão educacional

A questão da modernização na América Latina é marcada pelos aspectos controversos da expansão do capitalismo no continente, por um lado, a subordinação dos projetos assumidos aos interesses das frações dominantes locais, por outro, a preservação das dinâmicas de superexploração das classes subalternas, nas diversas esferas da vida social. Nesse sentido, a modernização refere-se a movimentos complexos de realinhamentos político-institucionais, orientados por espécies de clubes de interesse que atuam no âmbito da sociedade política e civil para proteger interesses privados, especialmente os de três grandes grupos que, apesar de suas

características heterogêneas, conseguem manter alinhamentos para sua autoproteção: militares, empresários e associações partidárias burocráticas.

Dardot e Laval (2016), no entanto, mostram que o tamanho do nosso infortúnio transcende fronteiras, uma vez que elites e "novas esquerdas" convertidas à racionalização das políticas públicas tendem a consentir com o neoliberalismo sob os argumentos da "modernidade". O caráter contraditório da modernidade, no entanto, não é novo, mas foi amplificado no contexto neoliberal, que trouxe consigo ataques contra o igualitarismo e a solidariedade coletiva. Ao mesmo tempo, a noção de justiça social é esvaziada e as noções de liberdade individual e de mercado são fortalecidas através da combinação de léxicos de *menagement* e *performance*. (DARDOT; LAVAL, 2016).

Essas situações ilustram as tendências que atravessam as noções de modernização em disputa e apontam seus limites quando são professadas por setores historicamente comprometidos com as relações de poder de origem colonial. Nessa linha, observam-se também as concepções de descentralização e gestão, em regra limitadas aos procedimentos administrativos de transferência de responsabilidades entre entidades governamentais, com forte controle do poder central. Nesse sentido, é possível compreender a centralidade que essas questões vêm adquirindo para as reformas educacionais, como parte da agenda da Reforma do Estado.

No entanto, vimos que os processos de desconcentração e descentralização na América Latina apresentam uma multiplicidade de variáveis que servem a um uso ambíguo de termos, na maioria das vezes cumprindo um papel político de difundir a ideia de ineficiência administrativa e invisibilizar o projeto emancipatório ou igualitário. As propostas políticas a este respeito visam, portanto, reduzir a descentralização através de um maior envolvimento dos pais na escola ou transferir novas responsabilidades para os governos. Local; enquanto para outros equivale a privatizar e reduzir os gastos do Estado. Além disso, como observa Cassasus (2002), a descentralização da gestão educacional na América Latina ganhou grande centralidade, como parte das reformas neoliberais, desde a década de 1980, diante das mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas nos países da região. Sua referência a esse período não nos impede de perceber que, ao longo do tempo, as diversas mediações possíveis entre sociedade e Estado foram construídas em torno das pretensões modernizadoras dos setores econômica e culturalmente dominantes, que assumiram que, para atingir esse fim, era necessário superar as contradições entre nação e anti-nação, técnica e não técnica, deixando em um plano secundário a luta entre capital e trabalho. A descentralização aparece nesse processo

como parte das estratégias para superar os modelos "não técnicos" e ampliar os modelos de gestão.

De acordo com essa ideologia, pode-se afirmar que o mercado é um agente central para o equilíbrio das relações de força e deve ocupar um papel estratégico em espaços até então identificados como pertencentes ao Estado, encurralando-os para favorecer a ideologia do Estado mínimo, sob o olhar neoliberal.

Salvo as diversas experiências que cada país estava passando, os setores da sociedade civil viveram o transe inicial de escorregar o senso de "autonomia de classe". Tal deslize foi acompanhado pela supervalorização dos discursos imediatos de cada organização. Essa nova forma de organização popular, embora com viés crítico, de alguma forma favoreceu a fragmentação das lutas coletivas e deu origem a ideias de ineficiência do Estado e do papel da sociedade civil, confundindo resistência com assimilação de ideias-chave do neoliberalismo.

Em um estudo realizado sobre políticas educacionais, Rivas e Sánchez (2016) mencionam as tendências comuns sobre medidas educacionais na América Latina focadas em sete países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai) e apontam que os direitos educacionais se expandiram, mas há muitos desafios em relação ao acesso em todos os níveis, ao crescimento do financiamento estatal e ao reconhecimento de direitos às populações marginalizadas. Em quase todos os países, exceto no Peru, as horas de ensino foram estendidas e o orçamento para a educação foi significativamente aumentado. A descentralização política tem sido observada como uma retórica atual dos ministérios da educação. O currículo escolar é ambivalente, pois se desenvolve entre a prescrição e a expansão. Junto com isso, os materiais curriculares são muito prescritivos ou normativos, enquanto os desenhos curriculares tendem a ser muito amplos, devido ao excesso de conteúdo. No entanto, observam-se discussões sobre o currículo escolar com enfoque de gênero, o que tem causado conflitos entre grupos conservadores e progressistas. Outra tendência é a incorporação de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino. Relacionado a isso, tem sido operado o reforço da formação e seleção de diretores escolares. No que diz respeito ao ensino, foram criados novos sistemas de avaliação, carreiras ligadas ao mérito, nomeações por concursos e até pagamentos diferenciados de acordo com os resultados de aprendizagem dos alunos. Essas ações não deixam dúvidas sobre o caráter contraditório das reformas educacionais no contexto do chamado Estado pós-burocrático, estabelecido em processos de des-cidadania.

Stramiello (2010) aponta que na América Latina a modernização educacional tem sido apresentada por meio de três tendências regionais: modernização como gestão do caos,

modernização como desenvolvimento econômico-social e modernização como reconhecimento da diversidade. Em seu entendimento, a modernização como gestão do caos tem priorizado a criação de escritórios de planejamento educacional no âmbito das unidades ministeriais. Isso significa o estabelecimento de uma organização para melhorar o sistema educacional. A modernização como desenvolvimento econômico-social se expressou por meio das propostas da educação técnica e profissional como base para a decolagem das nações subdesenvolvidas; Além disso, foram implementados planos de educação e formação de adultos para corrigir as deficiências educativas da população e melhorar a força de trabalho. A modernização como reconhecimento da diversidade se manifestou por meio de diversas medidas como a inclusão das línguas indígenas nos currículos, a atenção à interculturalidade linguística e propostas de descentralização (administrativa, pedagógica ou financeira) para atender às necessidades regionais, dar importância às instituições de ensino e prestar assistência a grupos vulneráveis.

No Peru, essas mudanças são atravessadas por tensões que expressam a multiplicidade de interesses em jogo, incluindo os constantes processos negativos de mudança por parte dos setores que protegem as linhagens coloniais. Assim, a inclusão das línguas indígenas, por exemplo, foi gerenciada a partir da superação de discursos racistas que apontavam que essas línguas eram inúteis para o aprendizado e que apenas o espanhol deveria ser falado, e em segundo lugar o inglês. Além disso, as ideias opostas de modernidade se chocaram nesse sentido, pois alguns estudiosos consideravam que o moderno era precisamente a expansão do espanhol em todo o Peru e o desaparecimento das línguas indígenas, enquanto outros buscavam revalorizar as línguas indígenas como parte do fortalecimento da identidade nacional e para uma melhor compreensão do que era ensinado em sala de aula ao aluno com a primeira língua indígena. Enquanto isso, o atraso e o subdesenvolvimento não são explicados apenas no nível administrativo, mas dizem respeito a escolhas políticas, ou seja, a quem servem os projetos de desenvolvimento adotados.

Descentralização educacional e o Plano Piloto de Municipalização

A descentralização no Peru não é recente, tendo como marco importante a Lei Orgânica da Educação Pública, em 1941, como testemunhado por Laveriano (2010). No contexto da implementação do Plano Piloto, a descentralização baseou-se num processo de transferência de funções dos governos centrais para os regionais.

Nas palavras de Olarte e Echeverría (2008), a descentralização educacional empreendida no Peru tornou-se um objetivo dos governos após a ditadura de Fujimori, um governo marcado por um forte centralismo.

O primeiro período de descentralização educacional, correspondente ao mesmo processo em todo o país, seria entre 2001 e 2006. Tem sua origem [...] no restabelecimento da participação social e política dos cidadãos e na descentralização na agenda da transição democrática, que rompeu com o centralismo do regime de Alberto Fujimori. O centralismo e a autocracia no poder explicam a velocidade com que o processo de descentralização foi retomado (OLARTE; ECHEVERRÍA, 2008, p. 25).

Portanto, para influenciar a descentralização educacional, considerou-se que esta seria administrada pelos governos municipais, uma vez que estavam mais próximos da população e dos alunos, e de seus problemas, e as escolas teriam maior poder de decisão e autonomia.

Para isso, a base jurídica necessária foi dada através da Lei de Reforma Constitucional do Capítulo XIV do Título IV, sobre Descentralização, em 2002 (PERU, 2002a), que estabeleceu 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. Nº 27783 (PERU, 2002b), que criou o Conselho Nacional de Descentralização (CND), responsável por dirigir e conduzir o processo (artigo 22). A Lei definia o modelo e abrangia a descentralização, incluindo a forma como seria realizada a transferência de responsabilidades do Governo central para os governos subnacionais, conforme indicado no Capítulo II, Disposições Transitórias, dividido em quatro fases centrais: Primeira Fase: Instalação dos governos regionais numa base departamental, transferência dos ativos e passivos dos Conselhos de Transição da Administração Regional e eleição das primeiras autoridades regionais; Segunda Etapa: Consolidação do processo de regionalização, referente à formulação e aprovação do plano nacional de investimento descentralizado, divulgação do plano nacional de regionalização e promoção e assistência técnica para a formação das regiões. Terceira Etapa: Transferência de funções setoriais, exceto saúde e educação. Quarta etapa: Transferência e recepção de competências setoriais em saúde e educação para governos regionais e locais com responsabilidades de CND (PERU, 2002b).

As leis que ordenavam a descentralização foram complementadas pela Lei Orgânica dos Governos Regionais (LOGR) (PERÚ, 2002c) e a Lei Orgânica dos Municípios (LOM) (PERÚ, 2003a), que estabelecia as funções que correspondiam a cada instância e mais à Lei Geral da Educação (PERÚ, 2003b). O LOGR estabeleceu uma série de medidas para modernizar os sistemas descentralizados de gestão educacional, em coordenação com os governos locais,

enquanto o LOM estabeleceu as Unidades de Coordenação e Gestão Educacional (PERÚ, 2003a).

Apesar da ordem dada pela Lei de Bases da Descentralização (PERÚ, 2002b), A Lei nº 27902 (PERU, 2003a) alterou a quarta disposição transitória, complementar e final do LOGR, estabelecendo uma política de funções de forma rápida e paralela, incluindo saúde e educação. Foram igualmente incluídas no Plano Anual de Transferência de Competências Setoriais de 2006 e aplicadas em 2007.

Com este quadro legal, o sector da Educação teve a sua própria estratégia definida no "Plano de Transferência de Competências do Quinquênio 2005-2009 dos Sectores da Saúde e da Educação" (PERÚ, 2005). A Ouvidoria acompanhou o processo de descentralização em cada uma de suas etapas e, assim, elaborou um relatório intitulado "Conhecendo o Plano de Transferência de Competências para o Quinquênio 2005-2009 dos Setores Saúde e Educação a partir de uma abordagem baseada em direitos", no qual relatou as dificuldades enfrentadas pelo processo de descentralização educacional. Entre suas conclusões estão: a falta de clareza e precisão para definir quais competências correspondem a cada nível de governo; igual falta de demarcação entre as funções dos municípios provinciais e distritais; ausência de mecanismos de articulação entre os níveis de governo para a coordenação das funções das Unidades Locais de Gestão Educativa (UGEL). Como lembra Muñoz (2013, p. 6), na análise da gestão educacional e sua descentralização, é essencial avaliar o funcionamento dos diferentes governos regionais, "quais são suas capacidades institucionais e como definem e utilizam seus recursos organizacionais", incluindo a composição dos quadros de burocratas que rotineiramente operam políticas educacionais e mantêm relativa autonomia em relação às autoridades.

Como se vê, o Plano de Municipalização da Gestão Educacional foi instituído dentro de uma sequência de disseminação dos princípios da nova gestão pública, iniciada anteriormente. Assim, por meio do Decreto Supremo nº 078-2006-PCM (PERU, 2006b), o presidente Alan García autorizou o Ministério da Educação, liderado por José Antonio Chang Escobedo, a realizar sua proposta, a partir de 1º de janeiro de 2007. O PPM combinou a necessidade de descentralizar a educação por meio da atribuição dessa responsabilidade aos municípios, e da formulação de diretrizes para sua aplicação, incluindo um Fundo de Compensação pela Municipalização (Foncomuge) e seu orçamento. Seu objetivo declarado era "superar uma longa história de resultados desfavoráveis na aprendizagem de crianças e jovens no país" (PERU, 2006a, p. 17).

Na implementação deste projeto, a dinâmica de desenvolvimento da educação centrou-se no município distrital. Inicialmente seria executado e como teste entre 2007 e 2008, e à medida que avançasse, seria avaliado e expandido por todo o país. A estratégia de implementação e implementação teve três etapas: iniciação, expansão e generalização. Como mostra a Tabela 1, cada etapa teve um processo e seu termo foi definido a partir do cumprimento de seu progresso.

Tabela 1 – Estágios do PPM

Palco	Processo	Adiantamentos
Estágio de Iniciação	Plano Piloto 2007-2008. Implantação do modelo de gestão e transferência administrativa para os municípios	56 municípios em 26 regiões. Instituições de ensino inicial e primário. Em 2008, 88 novos municípios foram incorporados.
Estágio de expansão	Aumento do número de distritos e províncias que compõem a municipalização da gestão educacional, 2009-2010.	2009 134 municípios incorporados, 10 municípios retirados do PPM.
Estágio de generalização	Crescimento significativo do número de distritos e províncias; período 2011-2015.	Em 2011, o governo de Ollanta Humala revogou a política educacional do PPM.

Fonte: Plano Piloto de Municipalização da Educação, 2007 (PERU, 2006a)

Na primeira fase do Plano Piloto, 56 municípios distritais de 26 regiões foram designados para realizá-lo, sem consulta aos governos regionais. Segundo Díaz e Valdivia (2007) havia 206 UGEL distribuídos em 26 Direções Regionais de Educação. Momentos de caos administrativo incontrolável surgiram devido à falta de uma visão do tipo de estrutura de gestão que o sistema educacional deveria exigir. Direções Regionais com e sem área de execução; ou seja, gestão de centros educacionais; Subdireções regionais em algumas e não noutras; Unidades de Serviços Educacionais em algumas Regiões, enquanto em outras — além desses órgãos — havia Áreas de Desenvolvimento Educacional. Inicialmente, 80 municípios estavam na lista de espera e apenas 56 participaram.

O PPM entregou amplos poderes aos municípios por meio de sua estratégia de envolver os governos locais com as instituições de ensino, mediadas pela secretaria técnica, que desempenhariam as funções operacionais (PERU, 2006a, p. 16). Os 56 municípios distritais

selecionados para iniciar a implementação do Plano tinham um grande contingente sob sua jurisdição, como pode ser observado em detalhes na Tabela 2.

Tabela 2 – Número de instituições e participantes envolvidos no Plano Piloto de Municipalização da Educação

Nível Educacional	Instituições de Ensino	Professores	Estudantes
Inicial	651	2,166	51,223
Primário	1232	5,657	134,941
Total	1,883	7,823	186,164

Fonte: Plano Piloto de Municipalização da Educação (PERU, 2006a)

De acordo com a forma de organização desenhada, cada município teria um Conselho Municipal de Educação (CEM), composto por representantes dos Conselhos Institucionais de Educação (CONEI) das instituições de ensino, presidido pelo prefeito e com uma secretaria técnica responsável pela implementação dos convênios do CEM. Este CEM ficou a cargo de gerir o processo de municipalização através da coordenação com as instituições de ensino formadas pelo CONEI, os diretores, professores e alunos, e a Associação de Pais de Família (APAFA).

O CONEI era composto pelo diretor da Instituição de Ensino, que o preside, os vice-diretores, um representante dos professores por nível educacional, um representante dos alunos do ensino fundamental e médio, dois representantes dos pais, um representante dos ex-alunos, um representante do pessoal administrativo e representantes das instituições comunitárias também poderiam participar (PERU, 2006a).

As funções do CEM deveriam ser o centro da modernização da gestão educativa promovendo a participação cidadã de forma a levar a cabo um trabalho coordenado onde não só estão envolvidos funcionários e autoridades, mas também professores e pais, e até alunos (PERÚ, 2006a). O CEM estabeleceu diretrizes políticas, dirigiu ações de gestão, aprovou a execução dos planos educacionais e do orçamento, garantiu o cumprimento dos objetivos e metas, estabeleceu indicadores, promoveu e aprovou a formação de professores e administradores, estabeleceu mecanismos de transparência e prestação de contas e coordenou com o Minedu, o GORE a DRE e a UGEL (PERÚ, 2006a).

A Secretaria Técnica, por sua vez, operacionalizou as diretrizes políticas do CEM, formulou e executou os planos operacionais, coordenou com os EIs em treinamento e

assistência técnica, apoiou o prefeito e também coordenou com a DRE e a UGEL o apoio técnico pedagógico e institucional, e os processos administrativos (PERU, 2006a).

Através dos objetivos específicos, percebe-se que a mobilização de diferentes agentes e a transferência de responsabilidades dos governos centrais para os governos regionais foram estruturais.

- a. Os municípios gerenciam o serviço de Educação Básica em sua área jurisdicional.
- b. A comunidade educacional participa da gestão educacional local por meio dos Conselhos Educacionais Institucionais-CONEI.
- c. O nível de aprendizagem de crianças e adolescentes melhora, é verificável através de indicadores de resultados.
- d. A gestão institucional, pedagógica e administrativa é mais eficiente em instituições de ensino que são lideradas pelo governo local.
- e. A cobertura é ampliada e a desigualdade educacional reduzida em nível local com a intervenção do município e dos atores e agentes educacionais.
- f. O município articula intervenção intersetorial (saúde, alimentação, etc.) em apoio à gestão educacional (PERÚ, 2006a, p. 38).

Quando o PPM foi anunciado, especialistas em educação que trabalhavam na UGEL, DREL e no próprio Ministério da Educação, assessores entre outros, deram um parecer favorável a ele, mas com ressalvas, como iniciar o piloto no Município Metropolitano de Lima, o mais rico do Peru, e depois se mudar para outros municípios igualmente ordenados e com um orçamento que cubra as expectativas de que o projeto seja viável. acrescentando que esta proposta não deve ser utilizada politicamente (DIARIO EL COMERCIO, 2007).

O Conselho Nacional de Educação solicitou a suspensão do PPM porque, entre outras razões, propunha um modelo único de descentralização municipal, apesar das diferenças intrínsecas das várias províncias e distritos do país, que expressavam um evidente imprevisto, pressa e falta de rigor na sua formulação (PERÚ, 2006a).

Várias das decisões tomadas pelo Ministério da Educação no processo de PPM não tiveram fundamentos, como o aumento do número de municípios na fase inicial (2007-2008) e a incorporação do nível secundário, começando com 56 municípios e terminando esse ano com 88, sem capacidade para resolver os obstáculos burocráticos que impediram o lançamento do Foncomuge, que visava compensar a falta de orçamento dos municípios na questão educacional e superar a desigualdade histórica do serviço educacional. Sem esse fundo de compensação, os municípios que não dispunham de recursos humanos capacitados, da tecnologia e logística necessárias e da receita necessária para cobrir suas despesas, estavam fadados ao fracasso em suas tentativas de cumprir as metas programadas. Os municípios possuíam capacidades instaladas diferenciadas e heterogêneas, onde o desequilíbrio orçamentário, a capacidade dos

funcionários e a experiência municipal na área educacional foram fundamentais na aplicação do PPM, uma vez que as prioridades também seriam diferenciadas e heterogêneas; enquanto alguns municípios poderiam privilegiar a infraestrutura e outros a capacitação, e essas situações não estavam previstas no desenho do PPM. Dessa forma, a dinâmica de implementação ignorou o alerta sobre a centralidade dos burocratas, como aponta Muñoz (2013).

O projeto proposto pelo governo de Alan García não soube lidar adequadamente com o processo de descentralização educacional, propôs uma estratégia municipal que nunca foi clara, nem normativa nem no momento de sua execução, onde a duplicação de funções, relações verticais, uso político, falta de coordenação e articulação, a participação nula de vários atores educacionais, A diversidade geográfica, econômica e cultural, entre outras características, foi levada em conta na formulação e concepção do PPM.

O caráter controverso desse processo é que o fracasso da municipalização educacional configurou ainda mais a lacuna de desigualdade no serviço educacional, onde os mais pobres continuaram a ser educados com graves deficiências, enquanto as Reformas Administrativas foram identificadas como alternativas à suposta crise do Estado. no âmbito da implementação de uma economia neoliberal que favorecesse determinados atores para o lucro econômico, gerando assim um círculo vicioso intransponível até hoje.

Apesar da retórica política para pressionar a descentralização para a melhoria da gestão educacional, no governo de Alan García, não estava funcionando como esperado pelos prefeitos. Como pode ser visto na ata de 18 de dezembro de 2009, da segunda sessão ordinária da Assembleia Metropolitana de Lima, espaço articulatório dos municípios de Lima, ficou evidente a lacuna informativa sobre como o processo de municipalização estava avançando.

O objetivo da reunião foi identificar o progresso na descentralização e o status do processo de transferência. No final da sua apresentação, o Subgerente Regional de Descentralização, Jorge Montoya Maquín, ficou evidente que a educação, entre outras questões prioritárias, não era tanto para a gestão Metropolitana ou para o Governo Nacional, estando localizada no Grupo IV de Transferência com coordenação direta entre Governo e municípios, sem que a administração metropolitana tivesse qualquer tipo de reitoria.

Vale ressaltar que quantas provisões foram emitidas pela entidade superior: o MED, que foi realizado igualmente para áreas rurais e urbanas, infelizmente não levou em conta os contextos de qualquer tipo que afetassem a execução do PPM.

Em 2011, o governo de Alan García, que já estava de saída, programou o último "choque de descentralização" para os governos regionais, ou seja, uma transferência apressada de

recursos que não haviam sido transferidos nos respectivos anos, o que "transformou a acreditação em uma 'lista de verificação', destinada a verificar a existência de infraestrutura física ou móvel, exacerbando o problema da ênfase em aspectos formais e ausência de mecanismos para verificar capacidades reais" (ALCÁZAR; VALDIVIA, 2011, p. 13).

Em 2011, o governo de Ollanta Humala (2012-2016) desativou o plano piloto através do Decreto Supremo nº 019-2011-ED (PERU, 2011), e a Ministra da Educação, Patricia Salas, começou a implementar o Projeto Nacional de Educação e Gestão Educacional Descentralizada (PERU, 2015), propostas preparadas pelo Conselho Nacional de Educação. No entanto, estudos recentes indicam que mesmo essa medida não quebrou o ciclo truncado e incompleto de modernização.

A transferência da responsabilidade pela prestação para os subníveis regionais de governo gerou uma série de problemas na concepção do novo quadro institucional e grandes desafios relacionados com as capacidades de gestão. No caso peruano, os diagnósticos realizados reconheceram a existência de problemas no desenho institucional da reforma da descentralização, uma vez que há duplicações, lacunas e contradições entre as funções exercidas pelo Ministério da Educação e as exercidas pelos governos regionais e locais. Para alguns, os governos regionais e os municípios apresentam uma série de limitações para uma gestão eficiente devido aos obstáculos burocráticos em seu aparato administrativo, à escassez de pessoal qualificado em áreas especializadas e à falta de uso de evidências empíricas para a delimitação de suas políticas e programas educacionais.

Julgamos que um modelo vinculado aos processos de cidadania tem sido aplicado, como afirma Boron (2003), uma vez que planos e projetos buscam uma melhoria nos resultados, ao mesmo tempo em que se espalham a redução de investimentos e bodes expiatórios. Por essa razão, foram promovidas avaliações nacionais e internacionais, como a participação no teste PISA, no qual foram obtidos maus resultados, que refletem um progresso mínimo. Esse modelo também se reflete na implementação de recursos tecnológicos, e não nos conteúdos; bem, a compra de computadores foi feita, especialmente nas áreas urbanas, mas não houve muito progresso nas áreas rurais, o que é um sinal da lacuna tecnológica e educacional entre as escolas municipais e rurais. Percebeu-se que, embora esses modelos se apresentem como uma alternativa de gestão, com repercussões na educação, estão longe de realmente promover a descentralização do sistema educacional. Entre os impedimentos para esse feito estão a forma apressada como foi realizado no período 2006-2011, incluindo a preservação dos fundamentos políticos pedagógicos. Exemplos disso são o negacionismo que reflete um

pensamento conservador, acima de tudo, negando a abordagem de gênero e o apoio ao ensino da religião nas escolas. O problema com as políticas atuais é que a ideia de que a baixa qualidade da educação pública se deve a deficiências docentes tem dominado; Por isso, investiu-se em programas de formação de professores. Isso mostra que a ideia de qualidade que se impôs tem sido a lógica de eficiência e competitividade que serve à tendência política e ao modelo econômico neoliberal que vem sendo seguido desde os anos noventa. Cabe lembrar que a redução dos poderes de planejamento e administração de qualquer Estado, cedendo autonomia às próprias escolas e utilizando como fator motivador a possibilidade de autogestão, produzindo o que Domingo (1999, p. 5) chama de autonomia por decreto, ou seja, "paradoxal do discurso e das propostas sobre autonomia se encontra na medida em que parecem ser, ao mesmo tempo, novos sistemas de regulação do trabalho e das instituições, bem como Novos espaços para uma ação mais livre e criativa." No entanto, a retórica sobre a autonomia muda os valores máximos do Estado com o público e a descentralização é equiparada à desregulamentação e ao abandono dos serviços públicos à sorte dos cidadãos.

Conclusões

Como vimos, a descentralização política do Estado é um processo desenvolvido em diversos países da América Latina. As reformas realizadas têm sido norteadas por diferentes motivos, entre os quais a busca por maior eficiência dos gastos públicos e maior controle dos usuários sobre a gestão do serviço.

Não se pode esquecer que o Plano Piloto foi concebido em associação com a retórica de descentralizar a administração das instituições de ensino para torná-las mais eficazes. O Plano Piloto ainda não leva em conta as diferentes realidades das regiões, além do fato de que as funções do governo regional e do governo municipal não estão bem definidas. A pesquisa constatou que o processo de descentralização da educação, longe de fechar a lacuna de desigualdade entre a capital, Lima, e o resto do país, a aprofundou, por não conseguir articular uma política que levasse em conta as desvantagens e diferenças entre os governos locais, onde estes não receberam o orçamento total acordado ou os fundos necessários para executar e alcançar os objetivos propostos. tendo que assumir, especialmente os municípios mais pobres, parte dos gastos de municipalização que correspondiam ao governo central.

As evidências das frustrações provocadas pelo Plano e pela sequência de reformas baseadas em visões coloniais, aqui também chamadas de visões que professam uma modernidade truncada, nos termos indicados por Tanaka (2016), não faltam e podem ser

verificadas pelas características excludentes, mesmo em relação à lógica dominante, como as avaliações internacionais, como Pisa. No teste realizado em 2012, o Peru ficou em último lugar entre 65 países; no teste de 2015, ficou em 63º lugar entre 69 países, enquanto, em 2018, obtendo como resultados na compreensão de leitura 54% dos jovens de quinze anos têm um nível muito baixo, na área de matemática, 60% dos jovens estão nos níveis mais baixos de proficiência, na área de ciências, cerca de 55% dos alunos têm baixo desempenho (BOS; VITERI; ZOIDO, 2019). A educação rural é desenvolvida em piores condições do que a educação urbana. Em 451 instituições de ensino que foram visitadas pela Ouvidoria, verificou-se que as condições para estudar são muito difíceis, especialmente por causa de uma infraestrutura que é continuamente confrontada com fenômenos climáticos. O acesso à água, à energia elétrica, ao telefone, à internet e aos serviços públicos também é insuficiente, além da escassez de professores, mesmo após as questões levantadas pela Ouvidoria (2009). A fraqueza das políticas educacionais, a improvisação, a falta de recursos humanos qualificados, somados a problemas estruturais como a pobreza, o racismo e a corrupção, para os quais até hoje há uma forte crise de poder, e os interesses de grupos privados, especialmente grupos religiosos e empresariais, contribuem para a desigualdade educacional no Peru, o que nos permite corroborar a repercussão nas tentativas de descentralização educacional e nas dificuldades de promover reformas educacionais como é o caso que estamos vendo no Plano de Municipalização da Educação.

Os resultados alcançados são ambíguos e refletem sérias limitações em relação à equidade e à eficiência social, refletem principalmente as contradições de sociedades historicamente marcadas pela desigualdade e ainda frágeis nas lutas entre capital e trabalho, diversidade étnica e lugar social dos povos originários das Américas em suas múltiplas formas de produção de vida e cultura. Observou-se que a descentralização educacional apresenta os mesmos problemas que têm caracterizado a descentralização política, como a ineficiência das autoridades locais e o aumento das desigualdades entre as regiões. De fato, de uma perspectiva crítica, a descentralização não se limita à articulação de estratégias (normas) e táticas (meios) para superar "disfunções" em qualquer área, muito menos na educação. Na situação vista, portanto, a ambiguidade do termo informa a disputa de sentidos e, em certa medida, sua apropriação por classes e grupos sociais comprometidos com os pressupostos doutrinários da regulação estatal. Além disso, é importante notar que a multiplicação de abordagens para a questão faz parte da luta pela hegemonia e expansão das áreas de influência de diferentes grupos de interesse.

Nesse sentido, devemos considerar a advertência de Juan Carlos Tedesco (1993) quando afirma que a autonomia pode estar muito próxima do isolamento. Se a descentralização e a autonomia institucional se confundem com deixar as escolas à sua sorte, o efeito está garantido: será a legitimação da desigualdade.

REFERÊNCIAS

ALCÁZAR, L.; VALDIVIA, N. Descentralización y presupuesto de la educación pública en el Perú: avances y desafíos. **Revista Peruana de Investigación Científica**, v. 3, n. 3, p. 7-51, 2011. Disponível em: <http://3.20.45.153/index.php/RPIE/article/view/15>. Acesso em: 11 set. 2022.

BORON, A. A. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: BORON, A. *et al.* **América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOS, M. S.; VITERI, A.; ZOIDO, P. **PISA 2018 en América Latina: ¿Cómo nos fue en lectura?** OECD, 2019. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Nota_PISA_18_PISA_2018_en_Am%C3%A9rica_Latina_C%C3%B3mo_nos_fue_en_lectura_es.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

CASSASUS, J. Problemas de la gestión educativa en América Latina: La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 49-69, 2002. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2570/2308>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **Primera supervisión del “Plan de municipalización de la gestión educativa”**: Aportes para su implementación. Informe N.º 148. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009.

DIARIO EL COMERCIO. **Una mirada sobre la descentralización**. Lima-Perú. Jul. 2007

DÍAZ, H.; VALDIVIA, N. **Descentralización educativa y niveles intermedios. Algunos temas pendientes sobre el rol de la UGEL**. Lima: Foro Educativo, 2007.

DOMINGO, J. C. Autonomía por decreto? **Education Policy Analysis Archives**, v. 7, n. 17, p. 1-28, abr. 1999. Disponible en: http://scholarcommons.usf.edu/coedu_pub/243. Acesso em: 05 jan. 2022.

LAVERIANO, A. La descentralización educativa en el Perú. **Educación**, v. 19, n. 37, p. 7-26, Sep. 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5056880>. Acesso em: 10 fev. 2022.

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**, v. 21, n. 91, p.1-24, Ene. 2013. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275029728090.pdf>. Acceso en: 08 fev. 2022.

OLARTE, E. G.; ECHEVERRÍA, J. M. I. **Desarrollo Económico y Bienestar**. San Miguel: Fondo Editorial PUCP, 2008.

PERÚ. **Ley de Reforma Constitucional 27860, 07 de marzo de 2002**. Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización. Lima-Perú: Presidente de la República, 2002a. Disponible 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). Acceso em: 09 fev. 2022.

PERÚ. **Ley de Bases de la Descentralización 27783**. 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: Presidente de la República, 2002b. Disponible em: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file>. Acceso em: 12 fev. 2022.

PERÚ. **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: Presidente de la República, 2002c. Disponible em: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20ORGANICA%20DE%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf. Acceso em: 27 fev. 2018.

PERÚ. **Ley Orgánica de Municipalidades 27972**. Sistema Peruano de Información Jurídica. Lima-Perú, 06 May. 2003a.

PERÚ. **Ley General de Educación 28044, 17 de Julio de 2003**. Lima-Perú: Ministerio de Educación (MINEDU), 2003b. Disponible em: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105107/_28044_-_31-10-2012_11_31_34_-LEY_28044.pdf?v=1607376440. Acceso em: 10 fev. 2022.

PERÚ. **Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009**. Lima-Perú: Consejo Nacional de Descentralización (CND), 2005.

PERÚ. **Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007**. Lima-Perú: Ministerio de Educación de la República del Perú. Plan de Educación, 2006a.

PERÚ. **Decreto Supremo N° 78-2006-PCM**. Ministério de Educação (MINEDU). Lima-Perú, Oct. 2006b. Disponible em: <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/decretos/DS-078-2006-PCM.php>. Acceso em: 15 dez. 2018.

PERÚ. **Decreto Supremo N. 019-2011-ED**. Dan por finalizado el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de Inicial y Primaria autorizado por el D.S. N° 078-2006-PCM y de nivel Secundario por el D.S. N° 005-2008-ED.

Lima-Perú: Presidente de la República, 2011. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118244-019-2011-ed>. Acesso em: 12 set. 2022.

PERÚ. **Resolución de Secretaría General 938 – 215, 31 de diciembre de 2015, aprueba los lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada**. Lima-Perú: MINEDU, 2015. Disponível em: <http://www.minedu.gob.pe/gestion-educativa-descentralizada/pdf/rsg-n-938-2015-minedu.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

RIVAS, A.; SANCHEZ, B. Políticas y resultados educativos en América Latina: Un mapa comparado de siete países (2000-2015). **RELIEVE**, v. 22, n. 1, p.1-30, 2016. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/916/91649056006.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

STRAMIELLO, C. I. Sistemas Educativos Modernos para América Latina. **Revista Española de Educación Comparada**, v. 16, p. 393-412, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/307726780_Sistemas_educativos_modernos_para_America_Latina. Acesso em: 12 fev. 2022.

TANAKA, M. Introducción. Referentes del pensamiento social crítico em el Perú, 1964-2014. *In*: MARUJA BARRIG *et al.* **Antología del pensamiento crítico peruano contemporáneo**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.

TEDESCO, J. C. Educación y sociedad en América Latina: Algunos cambios conceptuales y políticos. **Revista Colombia de Educación**, v. 27, p. 13-32, 1993. Disponível em: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5305>. Acesso em: 06 fev. 2022.

Como referenciar este artigo

ROJAS, H. L. V.; SILVA, A. A. Modernidade truncada e descentralização da gestão educacional no Peru: Aspectos da implementação da municipalização (2006-2011). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2456-2475, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riae.v17iesp.3.16622>

Submetido em: 09/02/2022

Revisões requeridas em: 24/07/2022

Aprovado em: 13/09/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

