

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

YOLANDA LUISA C. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA RE-INSTITUCIONALIZAÇÃO
DEMOCRÁTICA DO PERU. O PROCESSO DA REFORMA DA CARREIRA
DOCENTE (2001-2007)

Niterói

2013

YOLANDA LUISA C. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA RE-INSTITUCIONALIZAÇÃO
DEMOCRÁTICA DO PERU. O PROCESSO DA REFORMA DA CARREIRA
DOCENTE (2001-2007)

Tese apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Educação da Universidade
Federal Fluminense como requisito parcial
para obtenção do grau de Doutora em
Educação. Campo de Confluência: Diversidade,
Desigualdades Sociais e Educação.

Orientadora: PROF^a DR^a CLARICE NUNES

Niterói

2013

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

R696 Rodríguez González, Yolanda Luisa C.

Políticas educacionais na re institucionalização democrática do Peru. O processo da reforma da carreira docente (2001-2007) / Yolanda Luisa C. Rodríguez González. – 2013.

239 f.

Orientador: Clarice Nunes.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2013.

Bibliografia: f. 215-224.

1. Política educacional. 2. Sindicalismo. 3. Professor. 4. Ensino público. 5. Peru. I. Nunes, Clarice. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Educação. III. Título.



Nº: 204

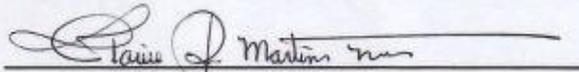
Ata de Defesa de Tese da Doutoranda

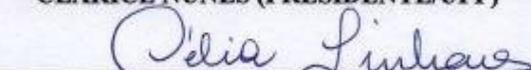
YOLANDA LUISA CLORINDA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ,
na forma que se segue:

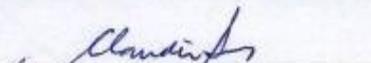
Aos quinze dias do mês de abril de dois mil e treze às dez horas, na sala 514 do bloco D da Faculdade de Educação do Campus do Gragoatá, instalou-se a banca examinadora da Tese de Doutorado em Educação de YOLANDA LUISA CLORINDA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, formada pelos seguintes professores doutores: CLARICE NUNES (PRESIDENTE/UFF), CÉLIA FRAZÃO S. LINHARES (UFF), EVELINE BERTINO ALGEBAILÉ (UERJ), CLÁUDIA ALVES (UFF), MARCELA ALEJANDRA PRONKO (FIOCRUZ), VERA LUCIA CALHEIROS MATA (SUPLENTE/UERJ) e WALDECK CARNEIRO (SUPLENTE/UFF). Abertos os trabalhos, a presidente da banca passou a palavra à doutoranda para que expusesse oralmente o seu trabalho intitulado: "POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA RE INSTITUCIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DO PERU. O PROCESSO DA REFORMA DA CARREIRA DOCENTE (2001-2007)". Feita a exposição, a presidente da banca passou a palavra aos outros componentes para que arguissem a doutoranda, para a seguir também comentar o trabalho e as observações feitas pelos professores que a antecederam. Feitos os comentários e arguições, a banca se reuniu e emitiu o seguinte parecer:

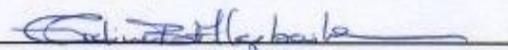
Aprova a tese, tendo em vista a contribuição que traz os estudos de políticas educacionais, em especial quanto à questão do trabalho docente e aos processos de reforma educacional em curso na América Latina.

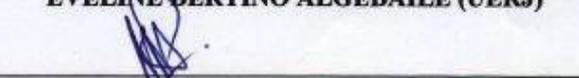
Nada mais havendo, foram encerrados os trabalhos e eu Zilda Clarice R. M. Nunes (Clarice Nunes), lavrei a ata que vai por mim assinada e pelos membros da banca. Niterói, 15 de abril de 2013.

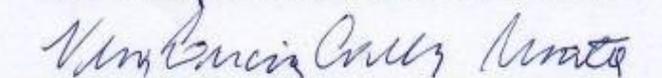

CLARICE NUNES (PRESIDENTE/UFF)


CÉLIA FRAZÃO SOARES LINHARES(UFF)


CLÁUDIA ALVES (UFF)


EVELINE BERTINO ALGEBAILÉ (UERJ)


MARCELA ALEJANDRA PRONKO (FIOCRUZ)


VERA LUCIA CALHEIROS MATA (SUPLENTE/UERJ)


WALDECK CARNEIRO (SUPLENTE/UFF)

Dedicatória

*À minha mãe com enorme gratidão;
pelo seu riso que me acompanhou este tempo longe de casa.
Às minhas filhas Inés e María Paz, com todo meu amor.*

AGRADECIMENTOS

Muitos são os agradecimentos pois muitas foram as pessoas que contribuíram ao longo desta viagem possibilitando que eu chegasse finalmente ao porto. O caminho tem sido de achados a cada passo, tanto intelectuais quanto pessoais. Nesse sentido, esta tese é um passo a mais na caminhada; o feito até aqui me abre novos roteiros de indagação e pesquisa a partir de perguntas que emergem deste material.

Meu agradecimento à professora Clarice Nunes, mestra, orientadora e amiga. A sua confiança em mim e o respeito que mostrou pelas minhas divagações, me deram a possibilidade de viver com liberdade a experiência de elaborar uma tese de doutorado: arriscar e aprender. Com Clarice descobri, com grande prazer, que o exercício da escrita é além de tudo um movimento interior; a conexão da mente, o corpo e os afetos. Esse é para mim o maior aprendizado destes anos todos; sinto que efetivamente cresci um pouco mais, intelectual e pessoalmente.

Sou muito grata ao professor Osmar Favero que abriu para mim as portas do PPGE e me deu as boas vindas mesmo antes de ter chegado ao Brasil. Sua disponibilidade para me escutar e conversar comigo me ensinou a verdadeira dimensão do mestre; espero ser fiel a essa lição e ser igualmente receptiva com os meus alunos. Agradeço também a professora Maria de Fátima Costa de Paula que se dispôs a ser minha orientadora e contribuiu para a melhoria do meu projeto de pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense por ter me acolhido como aluna. À CAPES pela bolsa de estudos que possibilitou fazer o doutorado no Brasil. À Direção de Gestão da Investigação do Vice Reitorado de Investigação da Pontificia Universidad Católica do Perú, que me concedeu uma ajuda para pesquisa em 2008, a semente de meu projeto doutoral; um financiamento adicional em 2011 me permitiu realizar as entrevistas em Lima e Cusco.

A motivação pelo tema da pesquisa nasceu quando realizava o mestrado em políticas educacionais na Universidade Alberto Hurtado em Santiago; o professor Axel Rivas suscitou meu interesse por estes assuntos e me incentivou a aprofundar tais estudos. A professora Nelly Stromquist foi uma grande interlocutora nos primórdios da formulação do projeto. Tive o privilégio da paciente leitura e de comentários sobre meus avanços do professor Guillermo Rochabrun, mestre e amigo a quem estou profundamente agradecida.

Sinto-me feliz de ter compartilhado com meus colegas de turma a experiência do doutorado, especialmente Deolinda e Edinaldo, com quem vivenciei a condição de “estrangeiros”. Agradeço minhas queridas amigas do Rio de Janeiro, João Pessoa e Cuiabá; Núbia Vergetti, Teresa Cavalcanti, Maria Dina Nogueira, Vera Calheiros,

Marilda Menezes, Marcia Cristina Machado, os gratos momentos compartilhados e as tertúlias sobre nossos temas de trabalho. Núbia permitiu me aproximar do mundo das professoras da rede pública do Rio de Janeiro; conhecer um pouco do seu cotidiano e da sua vida profissional, sensibilizou-me enormemente frente à condição dos professores e professoras do meu país.

Sou muito grata a tantas pessoas que me acolheram e me apoiaram nestes anos longe de casa, que foram um referencial importantíssimo; sua amizade e seu afeto me ensinaram que meu lar está onde me toque estar, acompanhada de boas amigas.

O amor da minha família e das amigas foi um sustento e alimento. Ainda que para vários não tinha sido fácil compreender minha opção por fazer esta aventura, senti seu respaldo e fôlego em todo momento. A maior parte do tempo consagrado a realizar este projeto foi um tempo que não passei com minhas filhas; as três renunciaram a algo, porém creio que as três crescemos neste tempo; por isso é a elas a quem dedico este fruto.

RESUMO

A tese intitulada “Políticas Educacionais na re-institucionalização Democrática do Peru. O Processo da Reforma da Carreira (2001-2007)”, foi realizada no âmbito do Campo de Confluência Diversidade, Desigualdades Sociais e Educação. O tema do estudo é a reforma da regulamentação do trabalho dos professores do ensino básico, cuja implementação acontece a partir de 2007. A análise está focada no processo da reforma: da discussão na agenda pública sobre o problema docente em face da qualidade da educação à criação das normas legais que expressam as novas formas de compreender o problema da educação pública pelas lideranças e as medidas de política que os governos foram dando na direção da reforma que modificou substantivamente o ingresso, a progressão e a permanência dos professores na carreira pública. A premissa é que a reforma constitui uma das poucas políticas que mostram continuidade no tempo; ela se inicia no campo do debate público bem no início da retomada da democracia em 2001 logo depois de dez anos do regime autoritário e se mantém por três períodos governamentais até o presente. O objetivo do estudo é dar respostas à questão sobre as condições que possibilitam a continuidade da reforma. A fundamentação teórico-metodológica principal foi a sociologia figuracional de Norbert Elias. A partir dos conceitos de interdependência e figuração procurei identificar as inter-relações e interdependências que foram se tecendo nos últimos vinte anos; dando forma ao campo da definição das políticas educativas, onde atores interagem com diferente grau de poder, alterando o equilíbrio das forças do campo. Realizei entrevistas com especialistas, vários *deles* estreitamente envolvidos com o processo da reforma, seja como funcionários governamentais ou assessores. Elaborei um banco de dados de notícias sobre a educação no período julho 2000-dezembro 2001 e identifiquei as variações nos temas do debate público sobre a educação; analisei documentos oficiais do governo, do sindicato dos professores, do Conselho Nacional da Educação, dos organismos internacionais e de associações empresariais. Com base nos resultados obtidos, pode-se afirmar que a continuidade da reforma está sustentada na tensão de um campo de forças onde atuam autoridades governamentais, o empresariado, o sindicato dos professores, a sociedade civil, os organismos internacionais particularmente o Banco Mundial e a opinião pública.

Palavras-chave: política educacional, sindicalismo docente, professores, carreira pública.

ABSTRACT

The thesis entitled "Educational policies in the democratic reinstatement of Peru: The process of reform of the public teaching career (2001-2007)" was conducted in the field of confluence Diversity, Social Inequality and Education. The theme of the study is the reform of the regulation of the work of basic education teachers which started in 2007, focusing on the process of the reform which started with the emergence of the education quality issue in the public agenda. It traverses the creation of legal norms that express new ways of understanding the public education problem; and the policy measures adopted by governments that changed substantially the access to teachers and their promotion and retention in the public career of teaching. It has as its premise that such reform constitutes one of the few policies that show continuity over time; it was introduced in the field of public debate at the beginning of the return to democracy in 2001, after ten years of authoritarian government transcending three periods and is valid until the present. The objective of the study is to provide answers to the question about the conditions that enable the continuity of the reform. The main theoretical and methodological foundation is the Norbert Elias' figurational sociology. From the concepts of interdependence and figuration it was sought to identify the interrelationships and interdependencies that were being woven during the last twenty years, shaping the educational policies, where players interact with different degrees of power, changing the balance of forces on the field. With this aim a group of experts were interviewed, many of them closely involved in the reform process, either as government officials or advisers. We developed a database of news about education in the July 2000 to December 2001 timeframe, seeking to identify variations on the themes of public debate on education. We also analyzed official documents, from the government, the teachers' union, the National Council of Education, international organizations and business associations. Based on the results obtained, it can be stated that the continuity of reform rests on the tension of a force field in which government officials, businessmen, the teachers union, civil society, international organizations, particularly the World Bank and public opinion operate.

Keywords: Educational Policy. Teacher unions. Teachers. Public career.

LISTA DE SIGLAS

AP	Ação Popular
APAFA	Associação de Pais de Família
APRA	Aliança Popular Revolucionária Americana
BM	Banco Mundial
CADE	Conferência Anual de Executivos
CCD	Congresso Constituinte Democrático
CLAGE	Comitês Locais de Apoio à Gestão Educativa
CONARE	Comitê Nacional para a Reconstrução e Reorientação
CONEACES	Conselho de Avaliação, Acreditação e Certificação da Qualidade da Educação Superior Não Universitária
CONEAU	Conselho de Avaliação, Acreditação e Certificação da Qualidade da Educação Superior Universitária
CONFIEP	Confederação Nacional de Instituições Empresariais Privadas
COPALE	Conselho Participativo Local de Educação
COPARE	Conselho Participativo Regional de Educação
CRECER	Crescer com Qualidade e Equidade no Rendimento
CVR	Comissão da Verdade e Reconciliação
DINFOCAD	Direção Nacional de Formação e Capacitação Docente
DRE	Direção Regional de Educação
EBR	Educação Básica Regular
EN2001	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar 2001
ENAHO	Enquete Nacional de Lares
ExE	Empresários pela Educação
FONCODES	Fundo de Compensação e Desenvolvimento Social

FREDEMO	Frente Democrática
GRADE	Grupo de Análise para o Desenvolvimento
IPAE	Instituto Peruano de Administração de Empresas
IPEBA	Instituto Peruano de Avaliação, Acreditação e Certificação Educativa
ISP	Instituto Superior Pedagógico
LCPM	Lei da Carreira Pública Magisterial
LLECE	Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação
MDM	Movimento Democrático do Magistério
MECEP	Melhoria da Qualidade da Educação Primária
MINEDU	Ministério da Educação
MRTA	Movimento Revolucionário Túpac Amaru
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONG	Organizações não Governamentais
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PAP	Partido Aprista Peruano
PCP-SL	Partido Comunista do Peru – Sendero Luminoso
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PLANCAD	Plano Nacional de Capacitação Docente
PPE	Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina
PRONAA	Programa Nacional de Assistência Alimentar
PUCP	Pontificia Universidad Católica do Perú
SERCE	Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo

SINEACE	Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Certificação da Qualidade Educativa
SUTEP	Sindicato Unitário de Trabalhadores na Educação do Peru
UGEL	Unidade de Gestão Educativa Local
UMC	Unidade de Medição da Qualidade Educativa
WEI	World Education Indicators

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	27
A EDUCAÇÃO NAS REFORMAS NEOLIBERAIS DOS ANOS 90	
1.1 Reconstrução de uma década de políticas educacionais (1990-2000)	27
1.1.1 A descentralização da educação: uma tentativa falida	28
1.1.2 O “autogolpe” e a reforma constitucional	31
1.1.3 A Constituição de 1993 e a educação	41
1.2 A educação peruana na agenda global	50
1.2.1 O programa de “modernização educativa” (1995-2000)	53
1.2.2 O <i>Exame</i> do Banco Mundial e suas recomendações	66
CAPÍTULO 2	74
A CONFIGURAÇÃO DE UMA NOVA AGENDA SOBRE A EDUCAÇÃO	
2.1 O debate público sobre a educação na Transição Democrática	74
2.1.1 A democratização como eixo das políticas	81
2.2 A configuração de uma nova agenda sobre o <i>problema docente</i>	83
2.2.1 As demandas do magistério público	87
2.2.2 A ampliação da agenda sobre a educação	93
2.3 O empresariado, a globalização e a educação	102
2.4 A centralidade da “qualidade educativa” na definição do problema da educação	112
2.4.1 As avaliações nacionais do rendimento estudantil	112
2.4.2 A nova Lei Geral de Educação	126
2.5 A participação cidadã nas políticas educacionais	136
2.5.1 O Conselho Nacional de Educação	142

2.6	<i>A educação peruana na encruzilhada: A proposta do Banco Mundial</i>	147
-----	--	-----

CAPÍTULO 3

	A DINÂMICA DA REFORMA: O PROCESSO E OS ATORES	153
--	--	-----

3.1	A reforma da regulamentação da carreira pública docente	354
-----	---	-----

3.1.1	O sentido da reforma: o professor como <i>agente fundamental</i> da educação	159
-------	--	-----

3.1.2	A estrutura da carreira pública docente	163
-------	---	-----

3.1.3	O ingresso e a progressão na carreira	165
-------	---------------------------------------	-----

3.2	Governo versus sindicato docente: a dinâmica na aprovação da Lei	169
-----	--	-----

3.2.1	<i>Um novo contrato social para o Peru: as recomendações do Banco Mundial</i>	171
-------	---	-----

3.2.2	A avaliação do censo docente	175
-------	------------------------------	-----

3.2.3	O debate legislativo do projeto da carreira pública	181
-------	---	-----

3.2.4	O aprofundamento da divisão interna do sindicato docente	184
-------	--	-----

3.3	O magistério, a <i>questão docente</i> e o sindicato docente	188
-----	--	-----

3.3.1	O crescimento <i>inorgânico</i> da população docente	190
-------	--	-----

3.3.2	A deterioração a longo prazo do salário dos professores	193
-------	---	-----

3.3.3	O enfraquecimento da organização sindical do magistério	201
-------	---	-----

	REFLEXÕES FINAIS	207
--	-------------------------	-----

	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	215
--	-----------------------------------	-----

	APÊNDICE	225
--	-----------------	-----

	ANEXOS	229
--	---------------	-----

INTRODUÇÃO

O tema da tese é o processo da reforma da carreira docente em implantação no Peru desde meados da primeira década do século 21. Ela modificou as condições para o ingresso, a ascensão e a permanência na carreira pública docente de aproximadamente 317.801 professores que trabalham na educação básica – inicial, primária e secundária – do sistema público, o maior contingente de trabalhadores do Estado.

Segundo a Real Academia Espanhola de Língua, modificar significa “dar um novo modo de existir a uma substancia material”, ou também “limitar, determinar ou restringir algo a certo estado em que se singularize e distinga de outras coisas”. A reforma transformou o estado anterior da carreira docente, cujo ingresso era automático e a ascensão baseava-se em critérios de tempo de serviço e credenciais educativas, a aposentadoria não voluntária era praticamente impossível uma vez conseguida a nomeação. Hoje o mecanismo de ingresso e promoção na carreira docente é a avaliação individual, e a permanência na carreira condiciona-se também a uma avaliação. Trata-se então de uma mudança radical.

Em minha visão a reforma se inicia no terreno do debate de idéias sobre a educação nacional que teve lugar na transição democrática ao final do ano 2000. Era um momento político singular para a discussão sobre os grandes temas que a sociedade enfrentava após dez anos de um regime autoritário e corrupto. As condições eram propícias para um amplo debate nacional. Na luta contra a fraude eleitoral e na luta contra a corrupção enquistada nas altas esferas do poder, se organizou um amplo bloco democrático: partidos políticos, grêmios, organizações sociais e os cidadãos se uniram com um objetivo comum: a defesa da instituição da democracia. Um dos atores chaves da mobilização nas ruas foi o sindicato dos professores que, desde sua fundação nos anos 70, foi o porta voz das demandas salariais do professorado, um dos mais baixos salários em comparação com seus pares de função de outros países latino-americanos. No período do governo de transição (dezembro/2000-julho/2001), no primeiro ano do governo democraticamente eleito (2001-2002) surgiu uma nova forma de falar

publicamente do *problema docente*, tratava-se de um novo discurso que foi incorporando de maneira sistemática outras referências e outros termos na compreensão do tema.

Especialistas da educação, formadores de opinião, autoridades oficiais e empresários da comunicação, de diferente procedência ideológica e política, se encontraram em torno da preocupação pela qualidade da educação, esta foi configurando-se o eixo, o paradigma, dirão alguns, que define o problema da educação na sociedade peruana atual. Certamente não é o único caso, insere-se em uma corrente global pressionada por grupos de poder que exercem grande influência na seleção dos problemas que merecem ser matéria de políticas públicas, o mesmo ocorre com a solução de tais problemas.

O foco do estudo é o processo da reforma da carreira docente, a pergunta que o guia refere-se às condições que permitem sua continuidade, e os objetivos me conduzem a identificar os processos de troca a nível institucional e da sociedade, e os atores que intervêm, dando lugar, atores e processos, a novas formas de compreender o problema da educação e particularmente o *problema docente*. Para tanto desenvolvi um modelo em que sigo um eixo diacrônico marcando o tempo com três períodos que respondem a marcos políticos institucionais: o período do governo autoritário de Alberto Fujimori (1990-2000), o período do governo de transição (novembro 2001-Julho 20029, e o governo de Alan Garcia (2006-2011); analiso em cada um deles as principais medidas da política educacional, a produção da informação sobre o estado da educação, o debate público, os atores que intervêm; a partir do que identifico o processo de configuração de uma agenda governamental centrada na qualidade educativa e, no seu interior, a questão docente.

A fundamentação teórico-metodológica principal é a sociologia figuracional de Norbert Elias. As figurações são entremeios ou redes de relações entre seres humanos, que se encontram relacionados entre si por cadeias de interdependência. As sociedades humanas não são simplesmente um conglomerado acumulativo de pessoas, a convivência dos seres humanos em sociedade tem sempre, ainda que no caos, entremeio à desintegração, na maior desordem social, uma forma absolutamente determinada: “É isso que o conceito de figuração exprime. Os seres humanos, em virtude de sua interdependência fundamental uns dos outros, agrupam-se sempre na forma de

figurações específicas.” (ELIAS, 2006, p. 26). Os seres humanos singulares transformam-se, e as figurações que eles formam entre si também se transformam, certamente ambas são inseparáveis e estão entrelaçadas entre si, porém são transformações em planos diferentes e de tipo diferente. Não é possível explicar os processos de mudança social a partir das ações singulares.

As figurações são realidades, não são modelos teóricos, a medida que o entremeio de inter-relações é mais complexo a figuração não é perceptível diretamente, a não ser através da análise das cadeias de interdependência que vinculam entre si as pessoas (ELIAS, 2008). Então, as perguntas são: o que é que relaciona um ser humano com outros? O que é que os torna mutuamente dependentes? Como variam as interdependências destes e em função de que processos sociais?

As figurações são modelos mutáveis que os seres humanos constituem em suas relações mútuas. *Modelo* refere-se à existência de uma estrutura: da rede ou entremeio dos comportamentos de muitas pessoas individuais surgem estruturas de entremeio. Esta idéia é muito importante na teoria figuracional, o conceito de figuração constrói um marco interpretativo distinto do marco sociológico dominante baseado na dicotomia indivíduo/sociedade, e supõe melhor a interdependência entre indivíduos, grupos e instituições. As figurações são estruturas de entremeio que não é possível compreender ou explicar reduzindo-as aos comportamentos de cada um dos que intervêm nelas, a diferença das imagens que provocam as idéias de meio, entorno e contexto que denotam melhor a ideia de algo sem estrutura em volta do indivíduo que seria uma estrutura átomo. Situada nesta perspectiva minha posição na pesquisa é de identificar o entremeio de relações de interdependência entre diferentes atores – locais e internacionais – que pugnam por imprimir uma determinada direção nas políticas educativas, especificamente a referente à regulação do trabalho docente.

A figuração constitui um tecido de tensões. O tecido de tensões que deriva da interdependência dos atores constitui figurações específicas. A relação de interdependência não dá lugar a situações fixas e estáveis, ao contrário, uma característica das figurações é que estas são mutáveis, fluidas: trata-se de um fluxo de posições [cambiantes] dos jogadores em sua mútua dependência, disse Elias (2008) apelando para a imagem dos jogadores em um jogo de cartas para representar o conceito de figuração.

O fluxo de posições mutáveis dos jogadores em sua inter-relação diz respeito ao poder entendido como um conceito relacional, trata-se de uma relação de forças: no centro do “processo de figuração há um equilíbrio flutuante na tensão, há oscilação no balanço do poder, que se inclina umas vezes mais para um lado e outras mais para o outro”, o equilíbrio flutuante de poder é uma das “peculiaridades estruturais de todo processo de figuração.” (op. cit., p. 156). A “plasticidade” das figurações refere-se ao equilíbrio interior que se estabelece entre duas tendências que se movem em direções opostas: uma tendência à permanência e uma tendência à mudança. Na figuração há um equilíbrio instável de poder (Elias, 2000): as disparidades de força, ou as desigualdades do equilíbrio de poder entre grupos de uma figuração, podem variar, alterar-se, por uma recomposição, diminuição ou incremento do poder de um deles sobre os demais. Em minha investigação, o caso da figuração definida por uma menor/maior regulação do trabalho docente, observo um processo em que o sindicato dos professores tem perdido força e o empresariado ganhado poder, alterando o equilíbrio de forças que caracterizou a figuração até os anos 80, período em que a tensão estava entre dois atores: o governo e o sindicato de professores, e os empresários não formavam parte dela.

As diferenças de poder entre os grupos de indivíduos numa figuração não tem uma única fonte, nem se reduzem a posse monopolista de armas ou meios de produção, uma fonte importante são as diferenças no grau de organização dos seres implicados numa figuração, como Elias & Scotson (2000) observaram na figuração estabelecidos/outsideiros. Ao indagar pelas bases de hierarquização das comunidades que conformam Winston Parva - o nome fictício dado por Elias & Scotson à pequena cidade na área sub urbana no centro da Inglaterra que serviu como base de estudo no trabalho "Os estabelecidos e os outsideiros"-, Elias verificou que, sendo socialmente homogêneas estas diferiam quanto à antiguidade de residência, o que se relaciona com o grau de coesão interna, identificação coletiva e adesão a normas comuns da comunidade mais antiga.

As diferenças na coesão interna dos grupos numa figuração desempenham um papel decisivo na relação de forças entre um grupo e outro, sendo uma fonte de desigualdade de forças. Isto é iluminador na análise do processo da reforma, pois tão importante como identificar os atores numa relação de interdependência, é também

considerar as dinâmicas internas dos grupos, como fontes de enfraquecimento ou de fortalecimento na relação.

Os conceitos de figuração e de processo social estão estreitamente vinculados à teoria figuracional. Os processos sociais são movimentos de transformações amplas, contínuas, de longa duração, figurações formadas por seres humanos, em uma de duas direções opostas, geralmente o ascensão ou o declínio de algo (Elias, 2006). Os processos sociais se movem cegamente, sem direção alguma – tão cegamente e sem direção como um jogo de cartas disse Elias – estes não são planejados, e é sua dinâmica imanente de lutas de poder específicas as que determinam as direções dos processos. A “autonomia relativa” dos processos sociais com relação às ações individuais baseiam-se no contínuo entrelaçamento de sensações, pensamentos, e ações de diversos seres humanos singulares e de grupos humanos. “Dessa interdependência contínua resultam permanentemente transformações de longa duração na convivência social, que nenhum ser humano planejou e que certamente ninguém previu antes. (op. cit., p. 36, tradução livre.). A tarefa da investigação, disse Elias (2008) consiste em utilizar o “entendimento humano nestes processos cegos e carentes de direção”, para descobrir inter-relações que não se conheciam previamente, “explicá-los e através dele, possibilitar aos homens a orientação nos entremeios produzidos por suas próprias ações e necessidades, que parecem impenetráveis, e em possibilitar um melhor controle de tais processos.” (op. cit., p. 183-184; tradução livre).

De Swaan (1992) estuda o processo da produção de medidas coletivas de assistência, nacionais e obrigatórias que competem ao Estado, na Europa e Estados Unidos, o que denomina coletivização. Ou seja, o processo de produção de bens coletivos (saúde, educação e assistência social) cujo propósito é sanar deficiências e adversidades (tais como epidemias, analfabetismo ou perda de emprego) que afetam as pessoas de uma sociedade de maneira diferenciada. Nesta abordagem são centrais os conceitos de efeitos externos e cadeias de interdependência, os quais referem-se às consequências indiretas que a deficiência ou a adversidade de uma pessoa leva para outras pessoas que não se encontram afetadas pelo mesmos males. O estudo do processo de coletivização implica a análise dos interesses coletivos diferentes, porém interdependentes em uma determinada sociedade.

De Swaan chama a atenção para o caráter histórico das coletividades e dos bens coletivos, nem o coletivo como entidade social, sinaliza o autor, nem o bem coletivo pré-existem, não podem dar-se como pressupostos. A partir deste marco fornecido pelo autor procuro observar o processo que leva à formação de novos grupos de interesse na educação pública, intimamente associada com a percepção, por parte das elites, da baixa qualidade do ensino como uma ameaça, e a configuração da reforma da carreira docente e a avaliação dos professores como um bem coletivo. No desenvolvimento da pesquisa, buqueei identificar os atores envolvidos na definição das políticas educacionais no país, observando os movimentos que levaram cada um a colocar-se de um modo particular na teia de relações que os une, seja como aliados ou como inimigos, na definição de políticas públicas para a educação. Reconstruí os momentos ou situações em que foi tomando forma uma estrutura particular de relações entre atores - indivíduos, grupos e instituições-, em que alguns ganham e outros perdem força na sua capacidade de intervir na formulação de políticas educacionais. Esta capacidade para intervir é a força da relação mediadora entre os jogadores, que não é uma propriedade intrínseca a cada um independente do outro. Esta capacidade está intimamente ligada aos grandes processos de transformação que a economia e a sociedade peruana experimentaram a partir da implementação do neoliberalismo no início dos anos 90. O ajuste estrutural e a inserção do país no mundo financeiro internacional, transformaram as estruturas de poder e surgiu um novo mapa social. O campo de batalha da definição da política educativa está inserido em um campo maior dado pela regulação de tensão/desregulamentação das esferas da vida social, com maior ou menor intervenção do Estado na economia e na sociedade.

Trabalhei com várias fontes de informação. Fiz o fichamento de mais de 900 registros de notícias de educação, que apareceram na imprensa escrita no período de julho de 2000 - dezembro de 2002, nos jornais de circulação nacional El Comercio, La República e Expreso, que representam diferentes pontos de vista políticos. Esta primeira análise permitiu-me identificar o que eu chamo de ampliação da agenda pública sobre a educação. Debrucei-me sobre as pesquisas de opinião realizadas por instituições reconhecidas que permitiram, juntamente com a análise de notícias, ter uma aproximação da opinião pública e das mudanças em sua percepção do problema da educação pública. Entrevistei personalidades, ex-ministros da Educação, pessoas que trabalharam como consultores de equipes e funcionários do , especialistas,

pesquisadores, sindicalistas e líderes de opinião. Realizei as entrevistas em três ocasiões: fevereiro, junho e novembro 2011, abril de 2012 e janeiro de 2013. As entrevistas realizadas no primeiro ano foram de suma importância, o objetivo era testar minhas hipóteses de trabalho referentes à continuidade da reforma da carreira docente; foi extremamente enriquecedor observar o ponto de vista dos meus entrevistados, especialmente daqueles que inicialmente discordaram desta hipótese porque eles não viam tal continuidade. Isto me permitiu trabalhar de forma mais clara os pressupostos e reler a literatura sobre a reforma e a política pública com maior acuidade. As entrevistas da última etapa foram chaves também; os fatos apareceram refutar minhas hipóteses de trabalho: em novembro de 2012 a Ministra da Educação do atual governo de Ollanta Humala propôs mudar a lei de 2007 e conseguiu a aprovação pelo Congresso e a promulgação, pelo Executivo, da atual Lei de Reforma Magisterial. No entanto, a mudança de regra não mudou a direção da reforma, pelo contrário, tem servido para afirmá-la como mostro no estudo.

Outras fontes de informação foram os documentos oficiais, estudos e relatórios do e do Conselho Nacional de Educação, e do Banco Mundial que se refere à educação no Peru. Grande parte da lei peruana está disponível em sites oficiais na Internet, o que facilitou muito a análise das normas estando fora do país, igualmente ocorreu com a revisão das atas das reuniões da Comissão de Educação do Congresso da República. Devo dizer que a minha análise do conjunto de leis não responde a qualquer metodologia de especialistas, utilizei as leis como textos para analisar a sua estrutura e as ideias que articulam o todo, assim como expressões de um momento político, uma certa correlação forças.

Esta diversidade metodológica teve como inspiração os trabalhos de Elias, certamente, sem a pretensão de igualar-se, considerando a amplitude e profundidade do trabalho com diferentes fontes que esse autor fabuloso mostra de forma exemplar. Acredito que meu esforço se aproxime da observação de Neiburg na apresentação à edição brasileira de *Os Estabelecidos e os Outsiders*; assinala que o tratamento de diversas fontes permite alcançar o conjunto de "pontos de vista (e de posições sociais), que formam uma social, figuração, e compreender a natureza dos laços de interdependência que unem, separam e hierarquizam indivíduos e grupos sociais." (ELIAS, 2006, p. 9).

A educação tem ocupado o primeiro plano em um discurso que descreve a nova era da globalização como a "sociedade do conhecimento". O interesse deste estudo não é demonstrar isto porquanto não se constitui uma controvérsia, e é bastante evidente e amplamente estudado o papel das forças supranacionais nos sistemas educativos nacionais.

Meu interesse é identificar de que maneira se articulam as agendas locais e as agendas globais, que quadros de relações são estabelecidos entre os grupos de poder local e os centros de poder global. Para alguns, não é possível distinguir entre o local e o global, embora isso não seja uma discussão que propus desenvolver neste estudo. Entendo que o peso da história, a herança, a cultura política (WEIR et al., 1993), assim como as estruturas de poder econômico e o mapa social de cada "local" são fundamentais para a compreensão das formas de articulação com as tendências globais. Nesta perspectiva, o conceito de "agenda educacional globalmente estruturada" torna-se útil na medida em que suscita a necessidade de analisar como o Estado interpreta e responde à agenda comum que está sendo imposta sobre os sistemas nacionais de educação (DALE, 2000).

Certamente a "qualidade da educação" constava na agenda do governo nos anos 90 tendo, inclusive, nominado o programa de reformas de Fujimori: "melhoria da qualidade da educação". No meu ponto de vista a novidade é que agora muitos estão envolvidos na produção e circulação da idéia da qualidade da educação, e é a partir dessa ideia que todos os outros problemas da educação são ordenados e hierarquizados; também o problema professor. A sociedade continua pensando que seus professores são mal remunerados, mas, como pesquisas de opinião mostram, a sociedade está convencida de que um dos problemas mais importantes da educação no país é a qualidade dos professores: 60% pensam que o seu nível acadêmico é regular e 30% que é ruim ou muito ruim, 86% acham que o salário de um professor deve ser determinado pela sua "qualidade de ensino", 97% acham que é importante/muito importante a avaliação permanente dos professores. A percepção do problema, de acordo com pesquisas de opinião, continua dando pontos cada vez mais para os professores, mas em novos termos: em 2004, quase um terço dos entrevistados achavam que o principal problema da educação era a baixa remuneração dos professores, quatro anos depois, apenas 6% pensavam assim, no mesmo período, os que consideravam o baixo nível dos

professores como o problema principal avançou de 11% para 34% (UNIVERSIDAD DE LIMA, 2008). Esta informação é um indicador da disseminação da ideia da qualidade da educação, bem como do consentimento ou da aprovação social que tem a reforma.

Durante o governo Toledo observo duas etapas definidas pelo estilo dos Ministros da Educação que se seguiram, quatro no total de gestão. A primeira fase é o confronto entre o governo e sindicato dos professores, após a primeira tentativa inicial para introduzir a avaliação dos professores, para fins de nomeação, que acompanhou o debate introduzido pelo Ministro da Educação Nicholas Lynch na meritocracia, e mais tarde pelas negociações do Ministro da Educação Gerardo Ayzanoa para acabar com longas greves de professores exigindo o cumprimento de promessa de campanha do candidato e agora presidente de dobrar os salários dos professores. A segunda fase é caracterizada por uma "paz trabalhista" acordada nos bastidores pelo Ministro da Educação Javier Sota Nadal, que manteve a questão da reforma da carreira docente secundarizada trabalhando em um nível técnico a elaboração de um projeto de lei, o qual demorou em enviar ao Congresso para debate e aprovação. Eleito Presidente, em 2006, Alan Garcia assumiu a reforma da carreira docente como uma de suas bandeiras, instruiu o Ministro da Educação Joses Antonio Chang a avaliar todos os professores, uma aliança no Congresso levou à rápida aprovação da nova lei de carreira docente em 2007, enquanto o sindicato não conseguia articular uma resposta coerente para a iniciativa do governo mostrando-se dividido em várias facções. A lei do ensino foi aprovada em plena greve dos professores.

A implementação da lei teve várias críticas desde o início, todas de natureza técnica. O núcleo da lei, a avaliação dos professores para entrarem e serem promovidos na carreira não foi questionada até mesmo pelo sindicato dos professores, o que me leva a argumentar que esta iniciativa de reforma apresenta uma continuidade, uma característica rara da política de educação no país. A reforma da profissão docente é a principal reforma pós Fujimori, pela profundidade das mudanças que expressa e pela continuidade demonstrada, ela transcendeu três governos. Esta é a minha hipótese de trabalho, e minha intenção é explicar o que permite a continuação da reforma.

Em setembro de 2012, a lei de 2007 foi revogada e substituída por outra. Teria acontecido o que é tão temido pelos pesquisadores, a "perda" do objeto de estudo,

devido ao acaso? Ao contrário, posso dizer que a hipótese se confirmou, a Lei de Reforma Magisterial de 2012 manteve a mesma orientação de sua antecessora, ampliando-a e aprofundando, como mostrarei em um dos capítulos. A questão central da pesquisa é, então, como e por que a continuidade da referida reforma? Por que a avaliação dos professores tornou-se uma questão central na agenda do governo? Como tornou-se o desempenho do professor em sala de aula o problema da educação no Peru, um problema *legítimo, digno de ser discutido, público e garantido pelo Estado?* (BOURDIEU, 2007, p.35).

Minha análise se concentra no processo de reforma, a partir da inserção na agenda pública do *problema docente* de forma subordinada à questão da qualidade da educação, passando pela criação de um novo marco regulatório que expressa novas formas de entender a educação pública pelos líderes, e as medidas políticas adotadas pelos governos, que mudaram substancialmente os requisitos para o acesso, promoção e retenção de professores no exercício da docência. O foco no processo me leva a perguntar sobre os atores envolvidos na definição do tema da avaliação dos professores como uma questão central na agenda do governo. Referi-me recentemente a dois deles: as autoridades do governo e sindicato dos professores. Desde a fundação do sindicato dos professores, imbuídos de uma ideologia marxista e orientação de classe, a dinâmica tem sido o confronto e negociação entre o governo e a liderança central o sindicato. Até pouco tempo atrás, esses eram os dois atores importantes na definição de medidas de política educativa.

Mas as mudanças na estrutura de poder da sociedade e produto da crise econômica do final dos anos 80, e a implementação das políticas neoliberais na década de 90, trouxeram um novo mapa social e, nele, um setor do empresariado mais articulado a redes internacionais de poder econômico e à atividade extrativa de exportação ligada a estes, que se tornaram o "novo centro gravitacional da sociedade peruana" (DURAND, 2005).

A tese está organizada em três capítulos e uma conclusão. No primeiro capítulo abordo os processos de mudança política e institucional que acompanharam a implementação do programa de reformas estruturais da economia peruana, no início dos anos 90. A implementação das reformas e o ajuste estrutural foram condições necessárias para o surgimento de uma nova figuração

regulamentação/desregulamentação da economia e da vida social. Deram lugar a um novo mapa social com segmentos empresariais no topo da pirâmide do poder econômico; tecnocratas ligados aos organismos internacionais que atuaram como assessores de reforma econômica e de ensaios de reforma da educação; e o poder *de facto* civil militar. Esses atores teceram alianças na direção da mudança, no sentido de uma redução da intervenção do Estado e seu papel regulador da atividade econômica. Apresento as políticas educacionais da década expressas no programa de melhoramento da educação, e os pontos de intersecção do programa com a política declarada do Banco Mundial para a educação. A mudança política e institucional se expressa na nova Constituição de 1993 e é a base para a nova Lei da Educação de 2003, e da reforma da carreira pública de ensino em 2007.

No segundo capítulo, discorro sobre o processo de criação de uma nova agenda governamental e uma agenda pública acerca da educação, isto começa durante a transição democrática e se estende pelos primeiros anos do governo democraticamente eleito. É também um processo de capacitação técnica no aparelho de Estado que começa a produzir informações sobre o nível de aprendizagem dos alunos no ensino básico, construir diagnósticos sobre o Estado da educação e seus "fatores associados", onde é cada vez mais enfatizado o fator docente. Este processo mostra a consolidação da posição de alguns atores e do enfraquecimento de outros na figuração, destacando-se entre os primeiros a iniciativa privada e a "sociedade civil", na forma de ONGs e fóruns de participação cidadã, intimamente ligados às organizações internacionais de financiamento de uma série de iniciativas. São estes que colocam a questão da qualidade da educação no centro da definição do problema da educação pública.

No capítulo terceiro comento as mudanças introduzidas pela nova lei da carreira docente aprovada em julho de 2007, as condições de acesso, promoção e permanência na carreira, e as mudanças na compreensão do papel do Estado, da família e dos professores na oferta de educação. Apresento a conjuntura da aprovação da lei, a fim de traçar a posição de fraqueza em que se encontrou o sindicato dos professores diante a iniciativa do governo, que teve o apoio de importantes associações empresariais, formadores de opinião, meios de comunicação e da classe política. Analiso os processos de desenvolvimento que levaram o sindicato a essa situação de fraqueza, as alterações na composição social do corpo docente, o crescimento explosivo do número de

professores, e os efeitos da deterioração a longo prazo dos salários dos professores. Por fim, concluo com algumas reflexões finais.

CAPÍTULO 1

A EDUCAÇÃO NAS REFORMAS NEOLIBERAIS DOS ANOS 90

1.1 Reconstrução de uma década de políticas educacionais (1990-2000)

Esta é uma etapa de empreendimentos significativos em matéria de políticas que se estruturaram sob o lema *modernização educacional*. Uma vez derrotados os movimentos que protagonizaram a luta armada na primeira metade dos anos 1990, e recuperado o controle da ordem interna pelo Estado, o governo deu início a programas de melhorias da educação com financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O Peru se incorporava de maneira mais nítida à corrente de reformas que já vinham sendo implementadas em outros países da região. Assim, o que ocorreu na década de 1990, em matéria de políticas educacionais não poderia ser entendido à margem da influência dos discursos globalizados acerca da educação.

Poucos meses após assumir o governo, em agosto de 1990, Alberto Fujimori adotou um conjunto de drásticas medidas de ajuste econômico voltadas para a estabilização da economia, cujos índices inflacionários haviam batido recordes (7.649% em dezembro de 1990¹). Posteriormente, em 1991, iniciou-se a aplicação do programa de estabilização econômica e de normas de racionalização de pessoal. Isso produziu uma dramática queda do poder aquisitivo dos trabalhadores e empurrou o magistério peruano, em seu conjunto, rumo ao setor social estatisticamente denominado «pobre» (BERNALES, 1999). A severidade destas medidas suscitou como resposta uma longa greve nacional do magistério, liderada pelo sindicato de professores da educação pública, SUTEP. Em 1993 iniciou-se o processo de reforma da economia peruana e, para facilitar o caminho para as reformas, em 1992 o governo interveio e fechou o Congresso da República -chamado “autogolpe”-, e convocou um Congresso

¹ Roberto Abusada, O “Paquetazo revisitado”, Perueconômico.com, Edição de Setembro, 2010, disponível em <http://perueconomico.com/ediciones/49-2010-sep/articulos/775-el-paquetazo-revisitado>; (consultado em 22 de junho de 2012); Tanaka (1998) assinala que 1988 se encerrou com uma inflação anual de 1.722,3% e 1989 com uma de 2.775% (p. 187).

Constituinte Democrático para elaborar uma nova Constituição, em substituição à de 1979, dando lugar à atual Constituição, vigente desde 1993.

O controle da inflação, os primeiros sintomas de reativação econômica e a captura do líder do grupo armado *Sendero Luminoso*, que manteve em xeque a sociedade com ações terroristas desde 1980, deram a Fujimori um amplo respaldo social que permitiu sua reeleição em 1995. Este segundo governo evidenciou mais claramente os traços autoritários do regime; um férreo controle e manipulação da informação, com base na compra de favores de empresários e políticos corruptos de um lado, e da ameaça e perseguição de jornalistas independentes, de outro; uma política antissindical para enfrentar os protestos derivados das drásticas medidas econômicas, foi inserida como parte da estratégia anti-subversiva para acusar de terroristas, ou aliados de grupos terroristas, aos líderes sindicais e sociais, muitos deles dirigentes vinculados aos professores. A greve do magistério de 1991 foi a única ação de protesto de uma categoria sindical em toda a década.

A tentativa de se reeleger pela segunda vez, no ano 2000, deu lugar a uma intensa mobilização social de rechaço, à conformação de um amplo bloco de forças que exigia o respeito à ordem democrática e à emergência de novas lideranças políticas. Neste ambiente de intensa mobilização social e política teve lugar uma severa crise de governabilidade ao vir a público a máfia de corrupção que operava na mais alta esfera do governo, e que comprometia seriamente empresários da comunicação e a hierarquia das forças armadas. Em novembro de 2000 teve lugar a crise final, com a fuga do país do Presidente Fujimori e a conseqüente queda do regime. A crise se resolveu mediante uma fórmula de transição pela qual o Presidente do Congresso da República, Valentín Paniagua, assumiu a Presidência da República com um Gabinete de Transição que, em oito meses, deveria preparar as condições para convocar um novo processo eleitoral, em abril de 2001.

1.1.1 A municipalização da educação: uma tentativa falida

As ideias neoliberais determinaram fortemente as políticas públicas no decênio de Fujimori. Estas ideias foram viabilizadas por intelectuais e economistas com fortes

vínculos com organismos internacionais, particularmente com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para a reforma da educação, o pensamento neoliberal defendeu como necessária a introdução de elementos de mercado a fim de incrementar a eficiência do gasto público e, como contrapartida, a definição de um novo papel do Estado (DU BOIS, et al., 2004). A principal medida de política deveria modificar o tipo de gestão dos centros educacionais sob responsabilidade do Estado. Baseado nessa premissa, o governo ensaiou, em dois momentos políticos diferentes, tentativas de reforma da gestão educacional; ambos os intentos fracassaram, pois encontraram férrea oposição por parte do Congresso da República e da sociedade civil.

A primeira tentativa data de 1991 e foi gestada pelo Executivo no interior do Conselho de Ministros, período em que este contava com faculdades legislativas delegadas pelo Congresso da República. Nesse marco, o governo promulgou o Decreto Legislativo 699 (novembro/1991), que estabelecia o seguinte: (a) a transferência da administração dos centros educacionais públicos a entidades privadas (*promotoras*) mediante convênios temporais, preservando para o Ministério da Educação funções de supervisão e avaliação das instituições transferidas à gestão privada. As entidades conveniadas podiam ser associações de pais, cooperativas de serviços educacionais, entidades religiosas, municipalidades, inclusive as Forças Armadas; (b) a concessão de uso da infraestrutura, do mobiliário, assim como dos postos docentes e administrativos dos centros educacionais às entidades conveniadas; (c) os conveniados estavam habilitados para selecionar seus trabalhadores, racionalizar o número de vagas e expandi-las de acordo com a disponibilidade financeira ; (c) o financiamento dos centros transferidos continuaria a cargo do Estado, mas as entidades conveniadas teriam a possibilidade de gerar recursos adicionais através da cobrança de mensalidades aos pais de família.

A iniciativa desencadeou uma forte reação contrária: por parte da maioria opositora do Congresso, do sindicato de professores, de pais e de setores da Igreja Católica. Temia-se que a reforma implicasse na privatização da educação e na eliminação do direito à gratuidade do ensino, consagrado na Constituição de 1979. Ainda que saudada a iniciativa que ampliava os poderes de pais de família e da comunidade junto à gestão escolar, a orientação privatizante da norma e a possível perda da gratuidade do ensino levaram à sua revogação no início de 1992.

Tendo Fujimori dissolvido o Congresso em abril de 1992, o governo publicou em outubro três leis de “modernização da gestão educacional”: a lei de Participação Comunal na Gestão e Administração Educacional; a Lei de Financiamento Educacional; e a Lei de Melhoria da Qualidade e Ampliação da Cobertura da Educação Primária.

A primeira norma, DL 26011, estabelecia a transferência gradual da administração dos centros educacionais públicos às municipalidades, e criava os Conselhos Comunais de Educação, COMUNED, para a gestão educacional. A norma estabelecia que os Comitês assumiriam funções de cuidado e supervisão com relação ao pessoal docente e administrativo, a infraestrutura e equipamentos das instituições educacionais, funções que haviam estado a cargo do Ministério da Educação; o pessoal docente e não docente transferido conservaria o regime laboral prévio. Os Comitês seriam presididos pelo prefeito e integrados por um legislador do município (*regidor*), um representante dos diretores dos centros educacionais, um representante dos docentes e um representante das associações de pais, também por representantes da igreja e da atividade empresarial privada. A norma atribuía à COMUNED a responsabilidade de aplicar a política nacional e os planos e programas de educação estabelecidos pelo Ministério da Educação, e de estabelecer a política educacional comum (ARREGUI, 1994).

A segunda norma, o D.L. 26012 -Lei de Financiamento Educacional-, estabelecia a transferência de recursos do Ministério da Economia e Finanças aos recém criados COMUNEDs; desta maneira, se modificava o padrão tradicional de destinação de recursos aos serviços educacionais públicos pelo Ministério da Educação, passando para a responsabilidade do MEF transferências mensais de um valor equivalente a cada aluno cuja frequência estivesse registrada no centro educacional, valor este que variava em função do nível educacional (educação inicial, educação primária e educação secundária²) e da disponibilidade de recursos financeiros.

A terceira norma, o D.L. 26013 -Lei de Melhoramento da Qualidade e Ampliação da Cobertura da Educação Primária-, tinha um conteúdo muito parecido ao decreto legislativo 699, pois estabelecia a possibilidade de transferir os centros educacionais a outras pessoas jurídicas distintas dos COMUNEDs, para o qual só se

² Estes níveis correspondem no Brasil a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. No Peru a educação inicial é de zero a 5 anos; a educação primaria consta de três ciclos de 2 anos cada um deles; e a educação secundaria tem uma duração de 5 anos.

requeria a solicitação e a subscrição de um convênio com o Ministério da Educação, sob aprovação prévia do Comitê. As entidades conveniadas poderiam receber um determinado valor por aluno frequente. Assim, abria-se a possibilidade de subsídio estatal à educação privada (ARREGUI, 1994, p. 85). A norma estabelecia ademais uma avaliação anual da *qualidade do ensino* nos centros educacionais e a provisão de estímulos (reconhecimento público), castigos e corretivos (declaração de reorganização, redistribuição de pessoal, atribuição de recursos adicionais para os centros educacionais com problemas) para quem excedesse ou descumprisse metas estabelecidas de maneira não especificada (op. cit., p. 86).

Como parte do início da aplicação dos COMUNEDs, o governo anunciou o processo de municipalização da educação em 10.200 centros de educação infantil, primária, secundária, ocupacional e especial para portadores de necessidades especiais. Este anúncio foi decisivo no fracasso do intento de reforma: desencadeou novamente a oposição e, num contexto próximo às eleições municipais para a renovação de prefeitos, o governo central retrocedeu. A reforma ficou registrada como o intento falido de municipalização educacional.

O clima político se encontrava dominado pelos debates em torno da nova Constituição, cujo projeto preparado pelo Congresso Constituinte Democrático seria submetido a um referendun popular em outubro de 1992 para sua aprovação. O debate constitucional se centrou nos seguintes temas (RUBIO, 1993): o equilíbrio de poderes na organização do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário; governos regionais e locais); o papel do Estado na economia e a atenção das necessidades básicas da população; e o regime econômico da sociedade. Veremos, em seguida, a gênese e as implicações destas mudanças constitucionais.

1.1.2 O “autogolpe” e a reforma constitucional

A mudança da Constituição vigente desde 1979 -peça chave da transição democrática ao final do período da Junta Militar que governou o país de 1968 a 1980-, por outra que nasceu fruto de um processo político *sui generis* e que, ao mesmo tempo, ajudou a consolidá-lo, tem uma importância fundamental para compreender os

posteriores processos de política educacional no país. É importante desvendar este momento para compreender também o que se refere à carreira docente.

A Constituição de 1993 introduziu modificações substantivas à de 1979; tão substantivas que não é apropriado falar de modificações, senão de um novo “pacto” que expressa visões acerca do Estado, sua relação com a sociedade e a economia, totalmente diferentes das contidas na Constituição de 1979. O processo político iniciado em 1990, com a eleição de Fujimori por ampla maioria (em segundo turno); o respaldo às drásticas medidas de estabilização da economia; o massivo apoio à intervenção do governo no Congresso da República e no Poder Judiciário, seriam expressões de profundas transformações na sociedade peruana que a organização política tradicional (os partidos políticos que compactuaram as regras do jogo democrático expressas na Constituição de 1979) não teve capacidade de perceber em todas as suas implicações, produzindo-se uma distância irreconciliável entre a sociedade real e essa organização. Novos segmentos sociais e econômicos não eram mais representados pelo sistema de partidos vigente nos anos oitenta. O governo estabeleceu vínculos diretos, sem mediações, com os novos segmentos econômicos e sociais interessados na mudança de modo e em uma economia regida principalmente por mecanismos de mercado, e em manter a estabilidade do processo mediante o controle da violência política. Vejamos mais detidamente esta questão.

Podemos colocar como ponto de partida os resultados das eleições gerais de abril de 1990. Um candidato novato na política saiu vitorioso após ganhar, em segundo turno, por uma avassaladora maioria, ao consagrado escritor Mario Vargas Llosa. Sobre este resultado têm sido ensaiadas muitas explicações: é abundante e por demais interessante a literatura peruana e internacional que, na perspectiva da ciência política e da sociologia política, abordam este tema. Permito-me apropriar, com certo distanciamento, da perspectiva de Tanaka (1998), pois a meu juízo, o autor consegue em sua análise alcançar uma grande quantidade de elementos descritivos da conjuntura. Isto permite identificar diferentes atores, grupos de interesses, variáveis econômicas e políticas, assim como as formas como estes vão se relacionando e interagindo; e onde os desenlaces são quase sempre imprevisíveis, como o foram certamente, o triunfo eleitoral de 1990 e a apertada vitória no referendun de 1992.

Peru chegou às eleições de 1990 em uma situação extremamente complexa. O conflito armado interno, iniciado em maio de 1980 com a primeira ação armada do Partido Comunista do Peru -Sendero Luminoso- em Chuschi, Ayacucho³, afetava boa parte do território nacional declarado em “Estado de Emergência” sob comando político militar; havia-se iniciado a “ofensiva” senderista sobre a capital do país, e um período de crise extrema se prolongou até 1992 quando foi capturado o dirigente nacional do PCP-SL Abimael Guzmán. O governo de Alan García (APRA) havia perdido o controle da economia e vivia uma das piores crises hiperinflacionárias da região: em 1990 a inflação anual foi de 7.649,7%⁴; os grupos de poder econômico se encontravam distanciados do governo após o anúncio, por parte deste, de um projeto de lei de estatização do sistema financeiro e o isolamento do país do sistema financeiro internacional. O descontentamento dos grupos de poder econômico foi expressado e canalizado pelos partidos tradicionais de direita (Ação Popular e Partido Popular Cristão), e por um novo agrupamento partidário nascido da oposição à proposta de nacionalização dos bancos, o Movimento Liberdade, liderado pelo escritor Mario Vargas Llosa.

A crise econômica produziu grandes transformações na sociedade, com a redução do emprego industrial, a ampliação da economia informal e a debilitação geral da vida associativa institucionalizada (TANAKA, 1998, p. 174); os partidos mostraram dificuldades para interpretar estas mudanças e desenvolver relações de representação junto às formas sociais emergentes. Não só os partidos, mas também as organizações sociais se tornaram cada vez mais elitistas -distanciadas dos grupos sociais aos quais supostamente representavam-, e sua dinâmica cada vez mais separada da sociedade. Os efeitos corrosivos da crise isolaram os grêmios, organizações e grupos de interesses dos segmentos que lhes deram origem. (op.cit., p. 202).

Nas eleições de 1990 os agrupamentos políticos dos blocos tradicionais da direita e da esquerda, chegaram divididos e com grandes dificuldades de manter uma articulação sólida. Segundo Tanaka (1998), isto foi determinante para consolidar a

³ A primeira ação armada do PCP-SL foi a queima das urnas eleitorais no distrito de Chuschi, em 17 de maio de 1980, por ocasião das eleições gerais que se realizariam assim que ocorresse a transição com a saída da Junta Militar de Governo que esteve no poder de 1968 a 1979. Com esta ação, SL, “deu início a uma violenta campanha para destruir o Estado peruano e submeter a sociedade peruana a um regime autoritário e totalitário sob sua condução” (PERÚ, 2003, p. 60).

⁴ Argentina teve uma inflação anual de 4.923,8% em 1989, e o Brasil 1.794,8% em 1990 (TANAKA, 1998, p. 47)

autonomia de uma grande parte do eleitorado ante as elites políticas e o sistema partidário. A dinâmica destes os mantinha distanciados das preocupações reais da sociedade; esta urgia por alternativas frente aos graves problemas gerados pela instabilidade econômica e à falta de segurança aos cidadãos.

No primeiro turno das eleições, Fujimori (CAMBIO 90) obteve 29.1 % dos votos, ficando atrás do 32,6% de Mario Vargas Llosa (FREDEMO); Fujimori venceu no segundo turno com 62,4% dos votos, chegando à Presidência da República com uma ampla maioria. No Congresso, entretanto, o governismo estava em minoria, pois o conjunto dos partidos da oposição contava com 75% dos gabinetes e a bancada oficialista estava integrada por pessoas inexperientes e pouco preparadas para exercer uma gestão parlamentar. Este é um dado a mais que evidencia a inesperada chegada de Fujimori ao governo; a debilidade da lista de candidatos parlamentares inscritos refletia, segundo Tanaka (1998), as baixas expectativas que Fujimori tinha sobre sua própria performance eleitoral.

Em sua campanha, Fujimori propôs um programa gradualista *antishock* para enfrentar a crise inflacionária; o programa teve a assessoria de economistas denominados “heterodoxos”. A proposta era uma alternativa ao plano de ajuste de Vargas Llosa que consistia em um drástico choque econômico para sair da crise. Já no poder, logo após um breve lapso de um Gabinete multipartidário, Fujimori fez o inesperado: adotou o plano econômico de seu contendor, mudou a equipe de assessores econômicos, e chamou empresários para integrar o novo Gabinete de Governo. Nestas mudanças fundamentais de orientação econômica foi determinante a capacidade de influência do que Durand (2006) chama a “família neoliberal”. Aqui se encontram Hernando de Soto, intelectual neoliberal de renome internacional, que havia apoiado a campanha de Vargas Llosa, responsável por conectar Fujimori com os organismos financeiros internacionais; setores do empresariado agrupados na CONFIEP, nesse momento encabeçada por um empresário construtor, Jorge Camet, que tinha sido Ministro de Economia e Finanças entre 1993 e 1998; tecnocratas que se integraram como assessores nas equipes técnicas dos ministérios chaves para a reorientação neoliberal -MEF e Ministério de Indústrias-; muitos destes tecnocratas foram recomendados ao governo por funcionários do FMI, BM e BID, e por grandes investidores com os quais Fujimori teve contato por ocasião de sua primeira viagem

internacional. Este encontro do governo com a “família neoliberal” expressa o novo arranjo institucional que será a base do poder, e a “captura institucionalizada permanente do Estado,” (DURAND, 2005, p. 65).

Em agosto de 1990, o novo governo anunciou o plano de ajuste: o anúncio se fez célebre pela frase “E que Deus nos ajude!”⁵ com que terminou seu discurso o Ministro da Economia, logo após dizer que a partir do dia seguinte os preços de produtos básicos como leite e pão duplicariam e triplicariam seu valor. Especulando sobre as razões desta reviravolta, Tanaka (1998) sugere que, dada a desvantagem no Congresso e,

[...] a condição de *outsider* de Fujimori, sem demasiados compromissos ou amarras ideológicas-, se entende que haja optado por desenvolver uma pragmática lógica de alianças, privilegiando aos atores mais fortes e as propostas mais viáveis e fáceis de administrar. (op. cit., p. 204; tradução livre).

A condição de isolamento do país com relação aos círculos financeiros internacionais é ponto chave para compreender a conjuntura; a prioridade do governo e dos grandes empresários era a reintegração ao mercado mundial; buscavam recompor as relações com os organismos financeiros internacionais e recuperar o acesso ao financiamento externo. O governo negociou com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Mundial o plano de estabilização econômica e o programa de reforma estrutural. O *fujishock* foi anunciado em agosto de 1990. As medidas se deram sob a delegação extraordinária de faculdades legislativas por parte do Congresso da República; isto é, sob condições de grande concentração de poder no Executivo, uma contradição com o espírito liberal, e clara mostra do pragmatismo neoliberal. É no interior do programa de reforma estrutural da economia que ganham forma e racionalidade as normas legais sobre a educação comentadas páginas atrás (o Decreto Legislativo 699 de 1991 e os decretos da “modernização educacional de 1992).

⁵ “¡Que Dios nos ayude”! <http://elcomercio.pe/politica/742525/noticia-recordada-frase-hurtado-miller-que-dios-nos-ayude>

O programa econômico teve forte respaldo dos exportadores de minérios, dos empresários importadores, dos grupos financeiros e de suas agremiações, principalmente da CONFIEP.

Contra todos prognósticos, as sondagens de opinião mostravam um importante apoio à gestão de Fujimori; um mês depois do anúncio do “*Paquetazo*”, nome popular do *fujishock*, uma enquete realizada na região Metropolitana de Lima, dava 50% de apoio à gestão de Fujimori (TANAKA, 1998, p. 205); os níveis de aprovação se mantiveram acima de 50% entre agosto e dezembro de 1990.

A partir de decisões político-econômicas do governo, começou a gestar-se uma convergência de interesses entre os organismos financeiros internacionais e a classe empresarial local, em torno do ajuste e das reformas estruturais voltadas para a economia de mercado. Em grande medida os partidos de direita, integrantes da ala oposicionista no Congresso ficaram neutralizados, pois estas decisões estavam dentro de seu universo ideológico. Outra convergência de interesses colocou as Forças Armadas estreitamente aliadas com o governo: antes de anunciar o “*Paquetazo*”, Fujimori promoveu mudanças nos comandos das três armas, e passou para a reforma, mais de 300 generais, coroneis e comandantes da Polícia Nacional; mostrando assim “a decisão do novo presidente de apoiar-se inteiramente nas Forças Armadas no terreno da luta anti-subversiva” (TANAKA, 1998, p. 206).

Durand (2005) enfatiza um aspecto chave para entender a rápida difusão das ideias neoliberais e sua aceitação como a única saída possível: o papel dos intelectuais orgânicos. Estes tinham “a vantagem de estar apoiados em poderosas conexões internacionais, e contar com vários suportes internos” (op. cit. p. 47), entre os quais se destacavam os empresários e os militares; mas, também os meios de comunicação e as “novas instituições pró-empresariais que começavam a emergir, destacando-se aquelas voltadas para sondagem de opinião pública e para assessorias de grandes empresas.” (p. 47). Intelectuais e economistas vinculados a alguma destas instituições tiveram um importante papel na formulação das medidas de política educacional do governo de Fujimori. O Instituto Peruano de Economia foi criado em 1994 graças a uma “doação” do Banco Mundial e ao aporte de empresários nacionais⁶; um poderoso *think tank*. Sua

⁶ Site oficial do IPE <http://ipe.org.pe/>. Acesso em 12/03/2013.

matéria de política econômica e seu propósito es “contribuir com o aperfeiçoamento da economia de mercado”.

O programa de ajuste estrutural iniciado em 1991 teve como prioridade a reinserção internacional do país, mudando o modo então vigente para uma economia de mercado exportadora. O programa estabeleceu três objetivos: o pagamento da dívida externa atrasada, a redução da inflação e o equilíbrio fiscal (GONZALES DE OLARTE, 1994). Incluiu medidas para continuar e aprofundar a desregulamentação do comércio exterior, com a redução de tarifas, redimensionou o aparelho estatal iniciando um processo de privatizações, reestruturou a administração pública, modificou a legislação trabalhista e reformou o sistema tributário.

Em termos dos resultados destes objetivos o programa foi exitoso, sobretudo pelo apoio emprestado ao governo pelos empresários e exportadores. De outro lado, como assinala Gonzales de Olarte (1994), o desemprego cresceu, aumentando em 22% nos três primeiros anos e o emprego público se reduziu em 200 mil postos de trabalho com base em incentivos para a aposentadoria voluntária. O investimento público diminuiu drasticamente, chegando a apenas 10% do gasto total e a 1.2% do PBI ao ano, e a pobreza extrema aumentou.

Para “atenuar” os efeitos das medidas de ajuste estrutural, implementou uma política social baseada em subsídios diretos. Estas medidas de reforma institucional foram tomadas pelo governo em uma situação de escassa capacidade de negociação e pouca autonomia com relação a agentes de decisão externos, organismos multilaterais e investidores estrangeiros, segundo Gonzales de Olarte (1994). A debilidade dos partidos políticos e, também, dos movimentos sociais em geral, permitiu ao governo propor mudanças quase sem limites e fiscalizações. O objetivo destas reformas era, segundo este economista,

[...] eliminar a economia mista e o capitalismo de Estado existente e estabelecer basicamente uma economia de mercado e mais aberta ao exterior com um Estado pequeno e reduzido em seu papel, sob o pressuposto ideológico-teórico (e, sobretudo, com a esperança) que esta combinação trará consigo eficiência, crescimento e bem estar (op.cit., p. 12, tradução livre).

Dáí em diante se deu o que ADRIANZÉN (2009) chama o *pacto autoritário com os pobres*, resultante da aplicação de políticas de natureza assistencial e populista, em um contexto de desinstitucionalização e estabelecimento de novas relações com as Forças Armadas, a fonte de poder e legitimidade do regime autoritário. A política social constituiu-se em um dos eixos da política e do novo papel do Estado reestruturado; sua função era mitigar os efeitos do ajuste estrutural⁷ para o qual se criaram diversos programas sociais de emergência, assim como instituições encarregadas de sua administração -tal como aconteceu em outros países que aplicaram medidas de ajuste-, e utilização política para ampliar a base de respaldo social ao regime; instituições emblemáticas nesse sentido foram o Fundo de Compensação e Desenvolvimento Social, FONCODES e o Programa Nacional de Assistência Alimentária, PRONAA. E tornaram-se os braços do populismo.

As medidas geraram protestos por parte dos grêmios empresariais, sobretudo dos representantes da indústria voltada para o mercado interno, e marcaram o início de uma série de greves de trabalhadores do setor público: os trabalhadores da saúde, médicos e enfermeiras pararam 120 dias; os trabalhadores da educação sustentaram uma greve que durou de maio a agosto; houve rumores de uma possível greve da polícia.

Ao tentar reconstruir a conjuntura do segundo trimestre de 1991, não me calava uma pergunta: como nós, os peruanos, pudemos sobreviver a um cenário a tal ponto caótico; a um clima social exacerbado pelas medidas econômicas que puseram na rua a centenas de milhares de trabalhadores e empregados despedidos, vindo a somar-se uma epidemia de cólera que, entre março e agosto de 1991, produziu mais de 236.000 infectados e 2.345 mortos; e a intensificação das ações terroristas de Sendero Luminoso, que havia declarado haver alcançado o “equilíbrio estratégico” na guerra interna que se intensificava na capital do país.

⁷ Segundo o Banco Mundial, cujos empréstimos financiaram o governo na implementação do FONCODES, em 1994 a metade da população do país estava classificada na categoria “pobre”, cujos rendimentos eram insuficientes para comprar o equivalente à cesta básica, com os requisitos proteicos e energéticos básicos, e para satisfazer outras necessidades básicas. Dois terços da população rural era pobre e 40% dos pobres rurais viviam na extrema pobreza (Banco Mundial, 1996, Staff Appraisal Report .Peru. Second Social Development and Compensation Found Project June 24, 1996 The World Bank disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/06/24/000009265_3961214132140/Rendered/PDF/multi0page.pdf . Acesso em 30/07/2012.

O conflito entre o governo e o Congresso, onde a bancada oficialista estava em minoria, foi exacerbando-se devido à resistência que aquele encontrava para a aprovação das iniciativas legislativas emanadas em virtude das faculdades delegadas. Fujimori acusava a oposição no Congresso de “obstrucionismo parlamentar”, motivado para facilitar a transição a uma economia de mercado e seguramente pressionado pelos “agentes externos de decisão” para acelerar o processo de implementação de reformas. Com a correlação interna favorável da opinião pública, o apoio dos grupos de poder econômico e das Forças Armadas, em abril de 1992 o governo interveio no Congresso, no Poder Judiciário e no Tribunal de Garantias Constitucionais.

Os claros sinais de estabilização econômica e as expectativas de melhora de condições de vida para a população legitimaram o “autogolpe”. A inflação anual foi baixando de 139.2% em 1991, para 56.7% em 1992, 39.5% em 1993 e 15.4% em 1994; o PBI passou de -4.9% em 1990 a 3% em 1991, com uma nova queda de -2.6% em 1992, para logo crescer espetacularmente a 6.5% em 1993, 13.6% em 1994 e algo ao redor de 7% em 1995 (TANAKA, 1998, p. 231). A aprovação da gestão presidencial subiu logo após o “autogolpe” de 53% em março de 1992 a 81% em abril (TANAKA, 1998, p. 229). O dirigente nacional e líder do PCP-SL, Abimael Guzmán, foi capturado em setembro de 1992 e a partir de então começaram a reduzir-se as ações terroristas.

Seguindo Tanaka (1998) em sua análise, o fujimorismo se consolidou como um regime político baseado na comunhão de interesses dos grupos de poder econômico local (exportadores e capital financeiro sobretudo), as Forças Armadas, a opinião pública e os organismos multilaterais, e sobre a derrota do movimento dos trabalhadores e do colapso do sistema partidário.

A pressão da comunidade internacional para a normalização do sistema democrático logo após o “autogolpe”, levou o governo a convocar eleições para representantes ao que denominou Congresso Constituinte Democrático, CCD; as eleições se realizaram em novembro desse ano e tiveram como resultado a aliança oficialista CAMBIO 90-Nova Maioria com 49,2% dos votos. Foi um desastre total para os partidos tradicionais tanto de esquerda como de direita, uma parte dos quais decidiu não participar do processo eleitoral chamando a votar em branco ou anular o voto (*viciar*), consigna que não foi acatada pela população. Este triunfo do oficialismo nas eleições não significou, contudo, a eliminação da oposição, que continuou ativa no

CCD, e a manifestação de uma opinião pública dividida como se evidenciou nos resultados do referendun constitucional de 1993 no qual o SIM mal conseguiu superar o NÃO. Durante o debate constitucional foi sem dúvida fundamental o papel vigilante da comunidade internacional que limitou a atuação da maioria oficialista, pouquíssimo inclinada ao diálogo e à negociação frente às propostas de reconsideração constitucional emanadas da minoria no CCD (ADRIANZÉN, 1993). Temas como a gratuidade do ensino foi um dos que mais suscitou debate.

No mesmo cenário do debate constitucional, a denúncia da desapareição forçada de um grupo de estudantes e professores submetia o governo a pressão diplomática por parte de alguns países no sentido de esclarecer o caso *La Cantuta*⁸ e a atuação de um grupo paramilitar neste infeliz evento. O debate constitucional era um ponto central: o governo devia dar claros sinais sobre a “normalização” da institucionalidade democrática como condição para a reinserção do país no mercado financeiro internacional; de outro lado, ali estava se configurando um novo pacto social no qual se cobraria a predominância das forças de liberalização econômica, mas não sem a presença de forças de resistência. O governo aspirava à reeleição em 1995 -proibida pela Constituição de 1979-, mas devia, ao mesmo tempo, sinalizar claramente ao eleitorado que não se dispunha a renunciar facilmente às grandes conquistas de direitos como a gratuidade do ensino, um dos principais temas de discussão durante o debate constitucional. Assim, no referendun de 31 de outubro de 1993, estavam em causa dois assuntos: a aprovação da nova Constituição e a consagração da candidatura de Alberto Fujimori à reeleição no pleito eleitoral de 1995 (RUBIO, 1993b).

⁸ Na madrugada de 18 de julho de 1992 um professor e nove estudantes da Universidade Nacional de Educação Enrique Guzmán y Valle – La Cantuta, foram sequestrados do recinto universitário, posteriormente assassinados e enterrados clandestinamente, por efetivos das Forças Armadas com a participação de um grupo paramilitar. *La Cantuta* foi apenas um dos casos da prática sistemática de violações de direitos humanos, entre elas desapareições forçadas e execuções extrajudiciais, realizadas por agentes do poder público seguindo ordens de chefes militares e policiais. O caso foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja sentença, de novembro de 2006, estabelece que se tratou de um crime de Estado.

1.1.3 A Constituição de 1993 e a educação.

O capítulo de direitos sociais e econômicos da Constituição de 1979 foi um dos que sofreu maiores mudanças; nele modificou-se substantivamente a concepção acerca do Estado, e reduziu-se de maneira importante os direitos consagrados na Constituição anterior. A Constituição de 1979 supunha um *Estado de bem estar* enquanto que a de 1993 assume o caráter de um *Estado policial* que eventualmente presta certos serviços, normalmente os considerados como deveres pelas ideias liberais acolhidas pelos neoliberais contemporâneos (RUBIO, 1999, p.11), tais como a educação, a saúde e certos serviços mínimos de segurança pública; o Estado se ocupa de regular e fiscalizar o cumprimento das normas.

Arregui (1994) faz uma detalhada apresentação do que foi o debate constitucional sobre a educação, previamente à aprovação do texto que foi submetido a referendun. A maioria oficialista que dominava a Comissão de Constituição do CCD encarregada de preparar um texto para o debate pelo Congresso Nacional, buscava expressar no texto constitucional a orientação liberal sobre a educação, traduzida na redução da intervenção estatal que deveria ocorrer somente onde a iniciativa privada fosse insuficiente ou merecesse ser estimulada. Os temas que, na Comissão, foram motivo de confrontação entre a maioria oficialista e a minoria de oposição, foram a interpretação acerca da amplitude da gratuidade do ensino (só para a educação básica ou, também, para a superior); a eliminação da destinação obrigatória de 20% do Orçamento Nacional da República para o setor educacional, a supressão do professorado das instituições estatais como carreira pública, e os mecanismos de criação das universidades. Dada a alta conflitividade que estes temas suscitavam, as posições oficialistas retrocederam para, finalmente, incluir no texto a gratuidade do ensino em todos os níveis educacionais, assim como o reconhecimento da docência em centros educacionais do Estado como carreira pública.

Ainda assim, a aprovação do projeto por estreitíssima margem, sugere que o tema educacional -fundamentalmente o temor de cortes na gratuidade- influenciou fortemente no voto popular, quase tanto como a descentralização, tema a ele relacionado (ARREGUI, 1994, p. 89; tradução livre).

As modificações introduzidas sobre a educação no texto da Constituição de 1993 são de extrema importância: refletem as orientações liberalizantes dominantes (BERNALES, 1999; RUBIO, 1999; VIGO *et al.*, 2007) que viriam a se fortalecer nos anos posteriores, mas, dentro dos limites impostos pela *herança histórica* (WEIR *et al.*, 1993) que demanda a presença do Estado garantindo direitos aos cidadãos.

As principais mudanças relacionadas com a educação entre as duas Constituições, foram as seguintes: manteve-se a gratuidade do ensino público, ocorre o reconhecimento constitucional da educação infantil, e se estabelece a obrigatoriedade da educação secundária. No novo texto eliminou-se a declaração da Constituição de 1979 “a pessoa humana tem direito à educação e à cultura” e, igualmente, foi eliminada a afirmação de que a educação “prepara para a solidariedade internacional e a integração latinoamericana” que estava na Constituição de 1979. A Carta anterior estabelecia explicitamente o *direito à educação*, o que foi retirado do texto de 1993, se bem que ele não retira o direito, pois, “a educação como direito está a salvo pelos instrumentos internacionais que a garantem, mas o correto seria que a Constituição o ratificasse expressamente” (RUBIO, 1999, p. 122). Adicionalmente, ainda que o texto de 1993 não o dissesse de maneira expressa, “permite deduzir, sem maior complicação, que os centros educacionais privados poderão ter fins lucrativos” (RUBIO, 1999, p. 122). Também foram retiradas duas disposições da Carta de 1979 que eram muito importantes, dadas as condições de pobreza da maioria da população escolar que frequenta a escola pública; uma delas estabelecia a obrigação, por parte do Estado, de prover alimentação e materiais escolares aos estudantes de menor condição econômica; a outra estabelecia a obrigação das empresas de colaborar com a manutenção das escolas.

A Constituição de 1993 manteve a educação como direito fundamental e direito social (a Constituição de 1979 consagrou a educação como direito social). Este reconhecimento constitucional do direito fundamental e social à educação, implica segundo Vigo *et al.*, (2007) a possibilidade, por parte de seus titulares, de exigir-lo juridicamente e obrigações positivas e negativas por parte do Estado. Isto é, de um lado o Estado se obriga a garantir as condições para efetivar o exercício do direito; e de outro, o Estado se obriga a não executar ações que contraponham direta ou indiretamente o exercício do direito. A garantia de liberdade de ensino por parte do Estado estava

reconhecida na Constituição de 1979 e a de 1993 a manteve; igualmente no que se refere ao dever dos pais de educar seus filhos e o direito de escolher a escola e de participar no processo educacional. Bernales (1999) e Rubio (1999) destacam, entretanto, que existe uma diferença substancial nos enunciados de ambas as Constituições, pois na de 1993 foi eliminado o parágrafo que no artigo correspondente da Carta de 1979, rezava: “O direito à educação e à cultura es inerente à pessoa humana”.

A Constituição de 1993 estende a obrigatoriedade da educação, que abarcava até então só a educação primária de seis anos, aos níveis de educação infantil e educação secundária (cinco anos); mas deixa de lado, como já assinalado, o que se refere à alimentação e materiais escolares, considerados complementos educacionais contemplados na Constituição de 1979. A nova Constituição ratifica o estabelecido em sua predecessora com relação à erradicação do analfabetismo, garantindo a educação permanente dos adultos.

A Constituição de 1979 garantia a gratuidade da educação estatal, em todos os níveis, enquanto que a de 1993 a limita ao estabelecê-la para os níveis infantil, primário e secundário, e ao condicioná-la à renda dos alunos, nas universidades públicas (RUBIO, 1999).

O artigo 30 da Constituição de 1979 estabelecia que o Estado concedesse ajuda e supervisionasse as formas não públicas de educação, enquanto que a Constituição de 1993 estabelece, com a finalidade de garantir maior pluralidade de oferta educacional para os que não podem pagar por sua educação, o modo de subvencionar a educação privada em qualquer de suas modalidades incluindo a comunitária e cooperativa. Ambas as Constituições estabelecem que o Estado tem o dever de promover a criação de centros educacionais onde sejam requeridos; entretanto, a Constituição de 1979 se referiu exclusivamente à educação primária, enquanto que a de 1993 não especifica, “pelo que se deve entender que o dever se estende a estabelecer todo tipo de centro educacional de que haja necessidade” (RUBIO, 1999).

Uma modificação introduzida na nova Constituição se refere ao papel do Estado na educação. A Constituição de 1979 atribuía ao Estado desde a responsabilidade para a formulação de políticas até sua implementação administrativa; este encarregava-se de formular planos e programas, dirigir e supervisionar a educação para assegurar sua

qualidade e eficiência, e assegurar a todos igualdade de oportunidades, tomando em consideração as características regionais (VIGO et al., 2007, p. 22). A nova Constituição propõe um Estado que só deve estabelecer diretrizes, dando preponderância na gestão à comunidade, às instituições e à iniciativa privada (ARREGUI, 1994, p. 89); estabelece que o Estado es coordenador da política educacional, formulando as diretrizes gerais dos planos de estudos e os requisitos mínimos dos centros educacionais; assim como deve ser o promotor da criação de centros educacionais onde sejam requeridos (VIGO et al., 2007, p. 23). É um papel próprio do Estado Polícia: regula e supervisiona; não dirige. Isto se coaduna com a opção neoliberal presente entre os constituintes de 1993 (RUBIO, 1999).

Outra modificação importante introduzida no texto constitucional de 1993 é o que se refere à atividade privada na educação. O texto garante a livre iniciativa na promoção e na condução de instituições educacionais como entidades de propriedade privada, que podem ser procuradas como bens de procura e de oferta conforme a lei. Este enunciado expressa, segundo Bernales (1999), a concepção liberal e de mercado que os autores pretenderam dar a tudo aquilo em que pudesse haver investimento privado. A Constituição de 1979 também reconhecia o direito de toda pessoa de promover ou fundar centros educacionais; assinalava que o Estado reconhecia, ajudava e supervisionava a educação privada, mas declarava a necessidade de que os centros educacionais não tivessem fins lucrativos. O texto de 1993, então, incorporou o direito a transferir a propriedade e eliminou a parte que se refere aos fins lucrativos, “conclui-se que agora é possível criar centros educacionais com fins lucrativos nos termos em que está elaborada esta Constituição e modificada a de 1979” (RUBIO, 1999, p. 143-144).

Com relação à carreira do magistério (ver Anexo, Quadro 1), a Constituição de 1993 estabelece em seu Artigo 15, que o professorado do ensino público-estatal é carreira pública, estabelecendo-se por lei os requisitos para atuar como professor ou como diretor, assim como seus direitos e obrigações. Isso equivale a dizer que o magistério não equivale ao exercício de uma profissão liberal, mas que está sujeito a disposições legais dispendo sobre sua carreira, sobre os requisitos exigidos para tal e, provavelmente, fixando uma escala hierárquica (BERNALES, 1999). Estabelece ademais que o Estado e a sociedade deverão tomar as medidas para avaliação,

capacitação, profissionalização e promoção permanentes do professorado (VIGO et al., 2007). O Artigo 15 da Constituição de 1993 reza,

O professorado no ensino oficial es carreira pública. A lei estabelece os requisitos para que se atue como diretor ou professor de um centro educacional, assim como seus direitos e obrigações. O Estado e a sociedade procuram sua avaliação, capacitação, profissionalização e promoção permanentes.

O educando tem direito a uma formação que respeite sua identidade assim como a um bom tratamento psicológico e físico.

Toda pessoa natural ou jurídica tem o direito de promover e conduzir instituições educacionais e de transferir a propriedade destas conforme a lei.

Segundo Bernaldes (1999), tecnicamente esta norma pertence à categoria de lei e, ao ter sido incluída na Constituição, revelaria a consciência dos constituintes da postergação histórica, social e econômica, do magistério e da necessidade de melhorar esta situação (ver Anexo, Quadro 1).

Em seu “Estudo da Constituição de 1993” o reconhecido advogado constitucionalista, Marcial Rubio Correa, identifica os antecedentes nas Constituições do século XIX e do século XX. Sobre o exercício do ensino, existiram dois modelos, um foi o estabelecido pelas constituições de meados do século XIX, que se referiam a uma ocupação -o magistério- e as condições para exercê-la; o ensino era uma ocupação que qualquer pessoa podia exercer sempre que se ajustasse a alguns requisitos (a norma não os estabelece) de ordem pessoal, isto é, às características da pessoa; “todos os que ofereçam as garantias de capacidade e moralidade prescritas pela lei podem exercer livremente o magistério e dirigir estabelecimentos de educação sob a inspeção da autoridade” (Constituição do Peru de 1856, Art. Nº 24,).

O artigo está precedido por outro que estabelece a “instrução primária gratuita e o fomento dos estabelecimentos públicos de ciências, artes, piedade e beneficência” (Art. Nº 23, Constituição do Peru de 1856), podendo, então, concluir que o magistério se refere à ocupação que pessoas realizam em estabelecimentos de educação primária.

O segundo modelo foi incluído na Constituição de 1920 e a Constituição de 1933 o manteve, estabelecendo que “o professorado é carreira pública nos diversos níveis do ensino oficial e dá direito a retribuição fixada por lei” (Constituição do Peru

de 1920, Art. N° 54). A partir da leitura dos artigos mencionados, podemos dizer que nas primeiras décadas do século passado surge o reconhecimento de uma categoria ocupacional específica, o magistério, e de quem o exerce como servidor público ou funcionário do Estado sujeito de direitos conforme a lei.

O Artigo 54 está precedido de um artigo, na Constituição de 1920, que estabelecia a obrigatoriedade do ensino primário para meninos e meninas a partir dos seis anos de idade, e a responsabilidade do próprio Estado no sentido de garantir a gratuidade (Constituição do Peru de 1920, Art. N°53). O mesmo conteúdo, ainda que recortado, aparece na Constituição de 1933, na qual o Capítulo III se volta especificamente para a educação. O conjunto de artigos que integra este Capítulo estabelece as responsabilidades que o Estado designa a si próprio, sobretudo no sentido de garantir a educação primária obrigatória e gratuita; e se atribui a “direção técnica da educação” (Constituição de 1933, Art.N°71). Podemos assumir, então, que o conteúdo do Artigo 53 se refere ao professorado do ensino primário, público, obrigatório e gratuito, caracterizado como um servidor público cujo trabalho es reconhecido e amparado pela legislação. Quero destacar agora, apenas fazendo menção a um ponto a ser mais desenvolvido posteriormente, o significado que tem nesse momento, quarta década do século passado, o fato do Estado definir a educação oficial como um âmbito de sua responsabilidade e autoridade. Este momento expressa o processo de construção do Estado moderno no Peru.

Já a Constituição de 1979 amplia o estabelecido na Carta anterior em matéria de direitos e obrigações do professorado: já não se trata só de uma ocupação, sendo que aí aparece a categoria profissão; e o Estado se atribui um papel na profissionalização dos professores, ainda que este conteúdo não esteja explícito nos artigos mencionados.

O professorado é carreira pública nos diversos ramos do ensino oficial. A lei estabelece seus direitos e obrigações e o regime do professorado particular. O Estado procura a profissionalização dos professores, assegurando-lhes uma remuneração justa compatível com sua elevada missão. (Constituição do Peru de 1979, Art. N°41).

Podemos ver que ambas as Constituições, a de 1979 e a de 1993, estabelecem que o professorado é carreira pública no ensino oficial e que a lei deve estabelecer as

regras de exercício da profissão. De maneira similar, as duas Constituições propunham a profissionalização dos professores. Entretanto, à diferença da Carta de 1979, a Constituição de 1993 exige não só a profissionalização, como também a avaliação e a capacitação dos professores, e encarrega desta tarefa ao Estado e à sociedade. Para Rubio,

Isto converge com a primazia do espírito neoliberal constitucional de atribuir responsabilidades à sociedade e não exclusivamente ao Estado. Em vez de assegurar uma remuneração justa, propõe que o professor tenha uma promoção permanente. Um fato que salta à vista é que nem com uma nem com outra Constituição os professores conseguiram remuneração justa e promoção permanente. É um fato que deve ser apontado como um dos elementos intervenientes na prostração do sistema educacional do Peru. (RUBIO, 1999, p. 143-144; tradução livre)

Com efeito, a norma contida no Artigo 15 retirou o estabelecido no Artigo 41, de 1979, onde o Estado se comprometia a garantir uma remuneração justa aos professores, *compatível com sua elevada missão*. E agrega que o Estado e a sociedade procuram a avaliação do professorado; ou seja, a revisão periódica da maneira como este exercita sua tarefa; assim como sua atualização profissional e aperfeiçoamento de seu trabalho educacional ao longo da carreira. Quer dizer, a norma amplia as responsabilidades do Estado, com relação ao professorado, ao incluir em suas atribuições a capacitação e avaliação desta categoria profissional. Por que os legisladores de 1993 decidiram ampliar as atribuições do Estado neste terreno? Por que a capacitação e a avaliação do professorado se transformaram em um *bem público a cargo* do Estado? Não devemos esquecer que o texto constitucional é produto de múltiplos embates, e não é um projeto feito por uma só mão.

As modificações sobre a educação na Constituição são parte de modificações mais amplas que se relacionam fundamentalmente com uma nova visão acerca do Estado, de seu papel e de sua relação com a sociedade e com a economia; visão que foi hegemônica na conjuntura que o país viveu em inícios da década de 1990. Os portadores desta visão que se tornou hegemônica foram grupos de poder econômico - industriais exportadores de matérias primas e capital financeiro, segmentos dos capitalistas locais que procuravam maior articulação com o mercado internacional-, relativamente autônomos dos partidos políticos que tradicionalmente representavam as

classes dominantes no país. Configurou-se uma aliança de interesses destes grupos de poder econômico, com as forças armadas em torno da obtenção e manutenção de uma estabilidade política e econômica, criando condições para a abertura do mercado à inversão estrangeira e para uma nova articulação da economia doméstica com o mercado internacional. A expectativa de estabilidade que permitisse o desenvolvimento da iniciativa privada -não unicamente da grande empresa- era compartilhada por uma ampla base social, sobretudo urbana, cada vez mais convencida de sua capacidade de *auto empreendimento* frente à incapacidade do Estado de gerar e assegurar o emprego formal. As modificações constitucionais ou, melhor dito, a nova Constituição de 1993 expressa esse movimento da sociedade.

Situados frente às modificações sobre a educação na Carta de 93, vê-se que o processo é bastante mais complexo que o resultado da mera imposição de uma visão neoliberal. Há, no fundamental, como o assinalam os especialistas cujas opiniões temos registrado, uma visão neoliberal que se evidencia no propósito de limitar a intervenção de Estado e incentivar a iniciativa privada em todos os campos da vida social e econômica. Não se pode vê-la como uma imposição “arrasadora”, ainda quando o governo e a maioria oficialista no Congresso tinham sob controle variáveis chaves.

A pressão internacional jogou um papel limitador aos arroubos autoritários de representantes do oficialismo no Congresso; o governo jogava com a possibilidade de reeleição em um curto espaço de tempo, e certas medidas como a redução da gratuidade do ensino podiam ter forte impacto sobre o eleitorado; a escola pública é, com sua debilidade e pobreza de investimentos e de atenção por parte do Estado, uma tradição fortemente arraigada em amplos setores sociais sobretudo rurais e urbano populares que não tinham ainda, no começo de 1990, outra alternativa para a educação de seus filhos que não fosse a escola pública⁹. Apesar das iniciativas de reduzir a gratuidade do ensino, que ficaram explícitas no debate parlamentar, esta não só se manteve como já estava consagrada nas constituições anteriores, senão que a obrigatoriedade se estendeu à educação infantil e à educação secundária. Atingiu todos os níveis da educação básica, *excedendo todas as sugestões ou demandas a respeito* (ARREGUI, 1993, p. 90), não somente as que se expressaram na conjuntura do debate constitucional, como também as

⁹ Esta situação vem sofrendo dramáticas mudanças a partir da política de incentivo aos investimentos privados na educação que vem sendo implementada nos últimos anos da década de 1990 e que vem promovendo um rápido crescimento de instituições privadas de ensino básico e superior.

que lhe antecederam. Podemos interpretar este “excesso” a partir somente de um cálculo eleitoral? Isto parece muito simples, uma resposta demasiado fácil.

Outro tanto podemos dizer acerca da manutenção do magistério nos centros oficiais como carreira pública, e da não eliminação desta declaração contida na Carta de 1979, como pretendia a maioria oficialista no Congresso. Aparentemente não houve, naquela conjuntura, um “movimento de professores” no sentido de exercer pressão; para então, o movimento sindical se encontrava bastante golpeado após os protestos de 1991. Porém, a presença do “magistério nos centros oficiais como carreira pública” é duplamente interessante por sua capacidade de mostrar a complexidade do processo; se manteve -mesmo na ausência de uma base social que o demandasse ativamente-, o reconhecimento da carreira -isto é, o direito a um emprego estável e à promoção-, e ao mesmo tempo a adjudicação de um dever ao Estado, na avaliação e capacitação e no estabelecimento de requisitos para a função do ensino; obrigações que, até então, o Estado não tinha. A avaliação e a capacitação significam um gasto que o Estado assume, e a necessidade de criar e sustentar instituições encarregadas de cumprir ambas as tarefas. Por que os legisladores de 1993 impuseram estas cargas para o Estado neoliberal? Novamente, a resposta fácil seria afirmar que esta decisão -que como a anterior também correspondeu a uma iniciativa do governante à contra mão do ânimo oficialista no Congresso-, obedeceu a um cálculo eleitoral; acima de tudo, o professorado é o contingente mais numeroso de servidores públicos do país.

Sem desprezar essa variável, quero sugerir outra interpretação à luz do posterior desenvolvimento dos acontecimentos. Creio que o resultado que podemos constatar na nova Constituição de 1993 expressa, em um dado momento, a tendência de um processo maior dada por uma alteração no equilíbrio de poder das forças que intervêm, a partir de seus interesses, na educação nacional. O que quero argumentar é que desde meados do século passado até o início da década de 1990, a dinâmica esteve dada fundamentalmente a partir da interação de duas forças: o governo e as organizações associativas dos professores. Esta dinâmica esteve caracterizada, primeiro, pela negociação ao longo dos anos 50 e 60 e, em seguida, pela confrontação nos anos 1970 a partir das demandas salariais dos professores. Nos anos de 1990, esta *figuração* se transforma, porque nela emergem gradualmente e se instalam como atores com poder específico, segmentos das classes capitalistas que vão dando forma/configurando um

interesse específico na educação pública. Não me refiro somente, nem principalmente, ao interesse de lucro por meio da criação de instituições privadas de educação, senão à preocupação cada vez mais explícita e ativa do empresariado pela *qualidade* da educação pública. No início dos anos 1990, este interesse era embrionário, ainda não se manifestava senão como um interesse econômico de lucro¹⁰; este, porém, tem um processo de evolução: não deixa seu caráter lucrativo, mas se “diversifica” como atividade empresarial de responsabilidade social e, mais recentemente, como investimento direto em escolas públicas. O empresariado hoje é uma voz que se pronuncia e atua corporativa e individualmente sobre temas de educação pública. Isto é inédito na história da educação nacional. Deixarei para mais adiante o desenvolvimento deste tema.

1.2 A educação peruana na agenda global

O Peru não se manteve alheio aos debates que se realizavam nos fóruns mundiais sobre educação. À época manteve-se gravitando em torno das ideias manifestadas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos levada a cabo em Tailândia (Jomtien, 1990) que teve dois focos: a universalização da educação primária para meninos e meninas e a redução do analfabetismo, além de lançar a iniciativa mundial de “Educação para Todos”. Uma delegação oficial participou desta reunião - que foi auspiciada pelo Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, PNUD e o Fundo de População das Nações Unidas-, assim como dez anos mais tarde outra delegação oficial participou do Fórum Mundial de Educação (Dakar, 2000), cujo objetivo foi avaliar o cumprimento das metas traçadas no conclave anterior. O Fórum de Dakar renovou as metas de Jomtien e estabeleceu um Marco de Ação a ser cumprido até 2015, compromisso que foi assumido pelo governo peruano. Outras conferências

¹⁰ Em 8/11/1996 o governo promulgou a Lei de promoção de investimentos em educação: o Decreto Legislativo 882 estabelece “condições e garantias para promover investimentos em serviços educacionais, com a finalidade de contribuir com a modernização do sistema educacional e ampliar a oferta e a cobertura” (Art 1, DL 882). “Toda pessoa natural ou jurídica tem o direito à livre iniciativa privada, para realizar atividades na educação. Este direito compreende os de fundar, promover, conduzir e gerenciar Instituições Educativas Particulares, com ou sem finalidade lucrativa” (Art 2, DL 882). O Artigo 6 estabelece que o pessoal docente e administrativo das instituições educacionais privadas se pautem exclusivamente pelas normas do regime de trabalho da atividade privada. http://www.minedu.gob.pe/normatividad/decretos/dl_882-1996.pdf Acesso em 10/07/2012.

internacionais levadas a cabo na década, e nas quais participaram delegações oficiais do país, foram espaços e oportunidades de disseminação de ideias sobre a importância da educação e a urgência de que os governos tomassem iniciativas de políticas para universalizar o acesso à educação, sobretudo a primária, e assegurar a equidade de gênero nas oportunidades educacionais. Entre os eventos mais importantes estão a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a IV Conferência Internacional sobre a Mulher (Beijing, 1995)¹¹; a Plataforma de Ação assinada por 189 países em Beijing recomendou aos governos que garantissem o acesso a recursos e oportunidades educacionais às mulheres. Assim também, a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em novembro de 1989, dedicou o Artigo 28 ao direito da criança à educação através da implantação obrigatória e gratuita do ensino primário, o fomento da assistência regular às escolas e a redução das taxas de abandono escolar, entre outras medidas propostas.

Também no início dos anos 1990, a proposta da CEPAL “Transformação produtiva com equidade”¹² e, pouco depois, “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”¹³, tiveram grande difusão na região e no Peru. Sem dúvida, estas propostas cumpriram um papel sensibilizador dos governos, das classes dominantes e da sociedade em geral, sobre os vínculos entre o desenvolvimento e a educação. Tudo isto “flutuava” no ambiente e dificilmente seria deixado de lado pelas autoridades governamentais. Assim, podemos supor um vínculo entre estes enunciados, propósitos e metas estabelecidas, e as medidas de política implementadas para ampliar a cobertura e melhorar a infraestrutura educacional, assim como a reforma curricular do primário; mas, onde mais claramente se expressariam estas correntes internacionais seria no encaminhamento do Programa de Melhoria da Educação Primária (MECEP), em 1995.

A UNESCO lançou em 1979, junto com a CEPAL e a OEA, a iniciativa para constituir o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe; foi convocada uma conferência de Ministros da Educação (PPE) com o propósito de identificar os problemas educacionais na região e elaborar um projeto tendo como

¹¹ Para uma visão das políticas educacionais, a partir de uma perspectiva de gênero no Peru durante a década de noventa, pode-se consultar Munhoz (2006).

¹² CEPAL, 1990.

¹³ CEPAL, 1992.

horizonte o ano 2000. A Declaração do México, em 1979, assentou as bases do Projeto Principal e formulou os objetivos do PPE: escolarização universal mínima de 8 a 10 anos; eliminação do analfabetismo e ampliação de serviços de educação de adultos; realização de reformas para melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educacionais, assim como reformulação do conteúdo e dos métodos de formação, capacitação e aperfeiçoamento do pessoal docente. Vinte anos depois, o balanço do que foi efetivado pelo governo no marco dos compromissos assumidos no PPE, indicava a distância entre o que fora realizado e os objetivos traçados inicialmente (UNESCO, 2001). Três presidentes governaram durante o período de vigência do PPE, Fernando Belaúnde (1980-1985), Alan García (1986-1990) e Alberto Fujimori (1990-2000)¹⁴; dezenove Ministros de Educação entre 1980 e 1999 indicam a instabilidade que caracterizou a gestão educacional neste período e que, infelizmente, continuou sendo uma característica do quinquênio seguinte. A guerra interna dos anos oitenta, a crise econômica e a deterioração da institucionalidade política dos noventa, explicavam parcialmente as dificuldades deste caminho; a princípios do novo século, a pobreza continuava afetando a metade da população e uma parte importante vivia na extrema pobreza; a política governamental optou por medidas populistas de caráter imediatista buscando a reeleição.

No *Balanço de Vinte Anos* de aplicação do PPE no Peru, a UNESCO conclui que não se encontram objetivos oficialmente assumidos a respeito da cobertura de atendimento, alfabetização e melhoria da qualidade do ensino. Não obstante a profusão de declarações oficiais em discursos presidenciais e de ministros da educação nestes vinte anos, as autoridades não haviam logrado elaborar o Plano Nacional de Ação do PPE com propostas de políticas e estratégias nacionais tendentes a assegurar o cumprimento dos objetivos. Esta tendência muda na década de 1990, em que se apreciam importantes iniciativas de reforma plasmadas no Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Primária (MECEP). O Projeto se implementou entre 1995 e 2001, e teve um custo de 253,9 milhões de dólares financiado com um empréstimo do Banco Mundial¹⁵.

¹⁴ Em sua primeira mensagem ao Congresso da República, o recém eleito presidente Fujimori propôs a aprovação, por consenso, da Convenção de Direitos da Criança; posteriormente criou uma Comissão Interministerial para elaborar o Plano de Ação pela Infância (UNESCO, 2001, p. 16).

¹⁵ Banco Mundial, 2001a.

1.2.1 O programa de “modernização educativa” (1995-2000).

No decênio de Fujimori (1990-2000), que abarca dois períodos de governo, podem-se distinguir dois momentos em termos das orientações e ênfases das políticas educacionais. O primeiro, que a grosso modo, corresponde ao primeiro governo (1990-1995), se caracteriza pela tentativa de introduzir a reforma do sistema de gestão, administração e financiamento, mediante a transferência dos centros educacionais públicos aos municípios e a entidades conveniadas privadas (os decretos lei 26011, 26012 e 26013, e o decreto legislativo 699). A reforma, baseada na descentralização da gestão educacional com participação da comunidade e de entidades privadas, foi proposta pelo governo como um mecanismo para a ampliação da cobertura educacional e a melhoria da qualidade. O pacote de instrumentos legislativos daria lugar à implementação da reforma para a “modernização educacional”. As fortes críticas que estas iniciativas suscitaram junto à categoria do magistério, à Igreja Católica e a outros atores que viram nelas uma ameaça de privatização da educação, levaram o governo a retroceder nestes intentos de reforma.

A descentralização dos serviços públicos como educação e saúde, fez parte central das recomendações, declarações e estudos de organismos internacionais amplamente difundidos na década dos noventa. Está presente no documento do Banco Mundial intitulado “Priorities and Strategies for Education: a World Bank Review” (1995); o Informe “El Futuro está en Juego” de PREAL (1998)¹⁶; o Projeto Principal da UNESCO para América Latina e Caribe (1979), entre outros. Nestes enunciados existe uma convergência na ideia básica das vantagens da descentralização da gestão dos serviços públicos: defende que a maior proximidade dos governos à problemática educacional de suas localidades, e um maior envolvimento das comunidades locais na dinâmica das escolas, só traria benefícios para a qualidade dos serviços educacionais. Não obstante, não se trata necessariamente da mesma ideia: há matizes na concepção da política, sua ênfase e articulação com outras políticas, assim como em sua finalidade. Entretanto, não é possível desenvolver o tema neste trabalho, pois seu foco é a educação, mas é útil para pensar também no papel dos enunciados dos organismos

¹⁶ Dois anos depois, PREAL publicou um segundo Informe com um título igualmente chamativo: “Amanhã é tarde demais”.

internacionais sobre a educação; não há que pensar nestes como um corpo homogêneo de ideias. De outro lado, a descentralização era concebida como um mecanismo potente para melhorar não só a educação, senão os serviços básicos em geral, sobretudo aqueles que por sua natureza, são de ampla cobertura como a saúde pública¹⁷.

Neste primeiro momento, o governo enfatizou a ampliação da cobertura educacional e a recuperação da infraestrutura escolar, sobretudo em áreas de maior pobreza em meios rurais e urbanos. É um consenso hoje a afirmação de que nos anos noventa se consolidou a tendência que vinha de décadas anteriores de expansão educacional. Nos anos noventa, o crescimento da matrícula na educação primária deu um salto, de maneira que no início do novo século o país podia exibir cifras que mostravam praticamente a universalização neste nível educacional: em 2002, aproximadamente 90% das meninas e dos meninos em idade de ingressar no primário frequentavam a escola (PREAL, 2003).

Iguíñiz (2005) faz uma leitura das distintas medidas políticas tomadas pelo governo na perspectiva da lógica da legitimação do regime. Para o autor a ênfase nas obras tangíveis, como a construção e recuperação de escolas¹⁸, ademais de significar o empobrecimento e restrição dos fins da “modernização educacional”, tinha como motivação imediata, as eleições presidenciais do ano de 1995. Crê que esta tenha sido a motivação imediata do governante; o efeito da política foi, sem dúvida, a expansão da cobertura educacional no país, de maneira significativa nas regiões rurais mais pobres.

Três iniciativas tomadas pelo governo na primeira metade de 1990, vão se tornar uma referência que marca a passagem ao segundo momento de políticas educacionais desse decênio. A primeira es a criação, no Ministério da Educação, em 1996, de uma área técnica especializada responsável pelo desenvolvimento do sistema nacional de avaliação do rendimento estudantil. A primeira avaliação foi aplicada em 1996, “Crescer com Qualidade e Equidade no Rendimento”. *CRECER 96*, avaliou aproximadamente 45.000 estudantes do quarto grau da educação primária de todos os

¹⁷ Nos anos de 1990 o governo implementou o Programa de Administração Compartilhada para a provisão de serviços de primeiro nível de atenção à saúde, através da instituição de associações civis sem fins lucrativos, denominadas CLAS para a co-gestão destes serviços junto com a comunidade. Entre suas funções, o CLAS tem a de selecionar, contratar e avaliar o pessoal; os estabelecimentos se financiam com transferências do governo central e com recursos gerados pela prestação de serviços. O CLAS massificou a forma de contrato temporal do pessoal da saúde.

¹⁸ As “fujiescolas” alaranjadas pintaram a paisagem nacional e conquistaram o apoio popular ao governante.

departamentos do Peru, que foram submetidos a provas de língua e matemática¹⁹. O significado e a importância desta primeira avaliação para compreender que o país iniciava uma nova e diferente etapa no que se refere à formulação de políticas educacionais, buscando sustentá-las em informações empíricas, foram expressas por McLaughlan (2001) na apresentação da publicação dos resultados de *CRECER 96*, “Era a primeira vez que se realizava um esforço de tal natureza e magnitude em nosso país, reflexo da importância crescente da avaliação do fazer educativo”.

A partir de dezembro de 2006 as avaliações de rendimento estudantil passaram a ser censitárias; a cada ano o Ministério da Educação avalia o nível atingido em compreensão de leitura dos estudantes de segundo grau do primário, de todas as instituições educacionais de gestão estatal e não estatal do país. A partir do ano de 2007 foi incluída a avaliação em matemática.

Com o desenvolvimento desta área técnica no , o país se somou à corrente internacional que, à época, promovia estudos internacionais comparativos entre países, particularmente às iniciativas da UNESCO das quais Peru participou: o *Primeiro Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados* (1997)²⁰, e do *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (SERCE, 2006); bem como da avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, 2001 e 2009²¹), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Peru participa ademais, desde 1999, no programa *World Education Indicators* (WEI), desenvolvido pela OCDE e UNESCO pelo qual busca melhorar a coleta de dados estatísticos comparáveis internacionalmente para o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento de informação sobre a qualidade educacional (PREAL, 2003).

A importância atribuída à produção de informação confiável para monitorar o desempenho do sistema educacional pelo próprio Ministério da Educação, que se

¹⁹ A segunda avaliação CRECER se realizou em 1998; se aplicaram provas de Língua e de Matemática a uma mostra representativa, a escala nacional, de estudantes do primário (4º e 6º graus) e secundário (4º e 5º anos), de centros educacionais polidocentes completos, estatais e não estatais, localizados em zonas urbanas.

²⁰ O Relatório dos resultados, para o Peru, do Estudo do rendimento estudantil organizado pelo Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), foi publicado em 2001; a publicação oficial do estudo pelo LLECE em 1998 não incluiu os dados do país devido ao fato de que as autoridades não autorizaram sua difusão.

²¹ Peru havia confirmado sua participação na avaliação PISA 2012.

evidencia na segunda metade dos anos noventa, corresponde com o esforço colocado na difusão dos resultados das avaliações e estudos que vão se constituindo progressivamente em parte da cultura institucional a partir de 2001.

Isto é, o país inicia um processo de transformações político-institucionais em que a transparência da gestão pública vai se tornando um elemento chave da democratização. A difusão dos resultados das avaliações nacionais e das avaliações internacionais das quais o país participa desde 1997, se dá através de publicações do Ministério da Educação, tanto impressas como disponíveis no *web site* do Ministério da Educação; as publicações incluem os resultados das avaliações, aspectos descritivos do sistema educacional, sequências estatísticas, estudos sobre assuntos específicos. A difusão incorporou posteriormente o formato de oficinas com funcionários governamentais de níveis intermediários do sistema, conduzidos pelo pessoal técnico especializado do Ministério da Educação, assim como oficinas explicativas com docentes e com organizações da sociedade civil. Esta é a forma local como se expressa a corrente internacional sobre a avaliação.

Desde 1996, quando se aplicou pela primeira vez no país uma avaliação de aprendizagem em escala nacional, o sistema de avaliação do rendimento estudantil tem experimentado mudanças no sentido da consolidação de um sistema nacional tecnicamente qualificado. Ao longo deste tempo as provas têm sido modificadas, passando de um esquema de normas a um esquema de critérios²²; desenharam-se novos instrumentos e se incorporaram outros aspectos na avaliação, tais como capacidade de expressão oral e aspectos atitudinais; ampliou-se o universo populacional incluído na mostra que passou a abranger os centros educacionais multisseriados e unidocentes de zonas rurais, além de centros educacionais bilingues (PREAL, 2003).

A continuidade das avaliações de rendimento estudantil ao longo de duas décadas é uma expressão local da importância atribuída ao tema da avaliação dos sistemas educacionais -neste caso, através dos “resultados” do rendimento acadêmico dos estudantes-, no cenário mundial. “Prestar atenção aos resultados” das políticas educacionais através da avaliação da aprendizagem, tornou-se uma das prioridades das “reformas chave” propugnadas pelo Banco Mundial nos anos noventa. Àquela época

²² As primeiras têm por objetivo a geração de comparações entre estudantes, enquanto as segundas buscam identificar o nível de aprendizagem dos alunos em relação ao currículo estabelecido (PREAL, 2003).

começava também a tomar corpo, em distintas esferas do Estado, sobretudo naquelas mais afetadas pelos impulsos modernizadores da gestão pública, uma preocupação com a qualidade e a eficiência do gasto público; uma época na qual estava em voga o planejamento estratégico e o afã por antecipar e medir os resultados quantificáveis.

São as primeiras manifestações de um discurso que vai se configurando na época sobre a qualidade da educação e que põe no centro do problema os magros resultados da aprendizagem e, como sua causa, as práticas de ensino na sala de aula. Cabe mencionar a influência que a CEPAL teve na época, em plano regional, através da publicação de *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* na elaboração deste discurso; como depois o teria a difusão de *La educación encierra un tesoro*, da UNESCO (SÁNCHEZ MORENO, 2006).

A segunda iniciativa do governo foi a realização do Diagnóstico Geral da Educação Peruana em 1993, em cuja elaboração contribuíram experts nacionais e internacionais, e contou com o apoio de organismos tais como a agência de cooperação alemã através da GTZ; o Banco Mundial, a UNESCO e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD. Em seus treze fascículos e um compêndio geral, o *Diagnóstico General* mostrava os resultados de estudo da situação da educação peruana; nas palavras de uma alta funcionária da época, “das condições em que os serviços educacionais públicos vinham sendo oferecidos aos usuários, o que significou uma oportunidade única para o entendimento global de onde estávamos e para onde queríamos ir.” (TRELLES, 2001).

O *Diagnóstico General* identificou entre os problemas mais importantes que afetavam a educação, os baixos investimentos educacionais -um dos mais baixos da região latino americana-, burocracia e superposição de normas; ausência de um projeto educacional nacional que orientasse as ações dos diferentes agentes; currículo inadequado para a educação básica; falta de materiais educacionais adequados e insuficiente infraestrutura educacional (PERU, 1993). O *Diagnóstico General* constatou também que as debilidades se concentravam -entre outros aspectos- no trabalho dos docentes nas salas de aulas, onde predominavam os métodos de memorização, repetitivos e impositivos; o manejo pouco adequado do material didático pelos docentes, do espaço e do tempo em aula, e um desconhecimento dos diferentes ritmos e estilos de aprendizagem dos estudantes (SHÜSSLER, 2001).

Sobre a formação inicial docente, o *Diagnóstico General* identificou a obsolescência do currículo oficial de formação utilizado pelos institutos de educação superior pedagógica, tanto privados como estatais, em que menos de 15% do tempo total da formação do professor correspondia à prática profissional; os formadores dos futuros docentes nos institutos de educação superior não contavam com nenhuma certificação. De outro lado, nas universidades a situação não era melhor que a encontrada nos institutos. Sobre a formação em serviço, ou seja, o treinamento e a atualização dos docentes que já estavam trabalhando em sala de aula, o *Diagnóstico General* identificou a ausência de incentivos; nos últimos cinco anos quase 90% dos docentes haviam assistido a um só evento de capacitação, e o resto não assistiu a nenhum. De outro lado, a oferta de capacitação de algumas universidades consistia, na maioria das vezes em cursos teóricos com pouca ou nenhuma relação com a prática docente. A oferta de certificados de atualização fazia parte de um mercado motivado pelo afã credencialista e falsamente meritocrático, por sua vez motivado pelo próprio sistema educacional que privilegiava este critério para a promoção.

O *Diagnóstico General* forneceu os insumos básicos para o desenho do Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Primária (MECEP), com a assessoria e o financiamento do Banco Mundial. Os principais objetivos do Projeto MECEP eram: melhorar as condições de ensino na sala de aula; fortalecer a administração da escola pública; melhorar a capacidade das autoridades centrais e locais para planificar, monitorar e administrar o sistema educacional; e melhorar a infraestrutura educacional (BANCO MUNDIAL, 2001a). O Projeto MECEP seria implementado prioritariamente em zonas de pobreza em áreas urbanas e rurais, melhorando assim a equidade do sistema educacional. O Projeto compreendia três principais áreas de atividades; a primeira orientada à qualidade educacional através da melhoria de três aspectos: a disposição de livros de texto e material educacional, as competências dos professores, e a cobertura, sequência e adaptação do currículo. A segunda área estava orientada à modernização da administração do sistema educacional através do fortalecimento da capacidade administrativa de todos os níveis do setor, a reforma das funções orçamentárias e administrativas, o desenvolvimento de capacidades de administração da informação, e o estabelecimento de um sistema moderno de avaliação estudantil. Finalmente, a terceira área de atividades do MECEP se orientava à melhoria da infraestrutura escolar (BANCO MUNDIAL, 2001a).

O MECEP foi implantado entre os anos 1995 e 2001 e, para alguns analistas, expressou um esforço por implementar uma estratégia de reforma educacional mais compreensiva (DU BOIS *et al*, 2004). Para implementar o Projeto foi criada uma estrutura orgânica especial dentro do Ministério da Educação, com um escritório adjunto ao gabinete ministerial e vinculada a uma Direção Nacional. Esta decisão quanto à sua funcionalidade era reveladora da importância política e estratégica atribuída ao MECEP pelas autoridades governamentais. O modelo MECEP seguia assim um padrão funcional, muito difundido naquela década, que propiciou a criação de “ministérios dentro dos ministérios”, com seu próprio orçamento e autonomia funcional com respeito à organização institucional, e com consultores contratados por tempo determinado. Supostamente este modelo daria maior funcionalidade a este tipo de projetos que nasceu como parte dos programas de ajuste estrutural nos anos de 1990. O MECEP se organizou dessa forma, segundo uma ex-coordenadora nacional do programa de formação docente, “com o objetivo de superar as dificuldades próprias de um ente burocrático que pudessem limitar ou paralisar as ações e decisões que requerem uma abordagem eficiente, não só quanto ao conteúdo mas, sobretudo, com respeito ao tempo.” (TRELLES, 2001).

Para sua implementação, o MECEP foi organizado em componentes, um deles referido à Qualidade dos Processos de Aprendizagem; Este componente por sua vez estava subdividido em três subcomponentes: Consolidação Curricular, Textos e Materiais Educacionais e Capacitação Docente. Foram estas as principais áreas de atuação do MECEP nos cinco anos de seu funcionamento; deu lugar à reforma curricular do ensino primário, pôs em marcha o Projeto Nacional de Capacitação Docente, PLANCAD (FERRER, 2004), e a política de distribuição de livros escolares para os seis graus do primário.

O diagnóstico sobre o currículo da educação primária, que foi um dos componentes do estudo de 1993, havia identificado que o currículo vigente ao longo da última década, a partir da Lei de Educação de 1982²³, era basicamente de corte “academicista” cuja implementação supunha a utilização de métodos pedagógicos

²³ Esta Lei restaurou, com inovações, o sistema anterior à reforma educacional dos anos setenta que sustentou uma proposta de currículo, “[...] cujos conteúdos se orientavam fortemente ao desenvolvimento de uma consciência política nacionalista e revolucionária, que esteve acompanhada de movimentos importantes de formação docente e de revalorização do papel da pedagogia como agente principal de reforma (FERRER, 2004, p.55).

expositivos e de memorização. A reforma curricular propôs uma estrutura curricular flexível -possível de diversificação nos centros educacionais e nas salas de aulas-, com um conjunto de competências básicas cujo alcance supõe o desenvolvimento de conhecimentos, procedimentos e atitudes (PERU, 2000). O novo currículo de educação primária, que entrou em vigência no final da década de 1990, estabelece uma nova organização do nível educacional de seis anos, consistente em três ciclos de dois anos acadêmicos cada um; com uma estratégia de diversificação gradual do currículo, partindo do nível central, para os níveis regional, local e escolar (FERRER, 2004). Os conteúdos curriculares deixaram de lado a divisão por disciplinas e se organizaram em cinco áreas de desenvolvimento, quais sejam: comunicação integral, pessoal-social, lógico matemática, ciência e ambiente e formação religiosa; as áreas de desenvolvimento estão, por sua vez, organizadas em eixos curriculares: identidade pessoal e cultural, consciência democrática e cidadã, e cultura criadora e produtiva. A reforma curricular deveria expressar a reorientação do modelo educacional baseado em um enfoque pedagógico que coloca a aprendizagem dos estudantes no centro do processo educacional. A proposta, chamada *novo paradigma*, era muito similar a outras que se encontravam em processo em outros países da região e do primeiro mundo, que se sintetiza na ideia de currículo baseado em *competências*.

A reforma do currículo do secundário, por outro lado, foi um processo mais complicado que passou por vários problemas. Estes consistiram fundamentalmente na superposição de diferentes currículos para este grau de ensino, situação que se prolongou até meados da década seguinte; e ao projeto de modificação da estrutura do sistema educacional com a introdução de um novo nível entre a educação secundária e a educação superior; seu propósito era melhorar a articulação entre a educação secundária e a educação superior e com o mercado de trabalho. Este novo nível, chamado *Bachillerato*, tinha uma duração de dois anos após o término do secundário cuja duração mudava de cinco para quatro anos, com o que se modificava também o currículo do secundário. Este novo nível já não correspondia à educação básica e não era, portanto, obrigatório. Este foi o foco da crítica ao projeto de criação do *Bachillerato*, pois se supunha que não sendo obrigatório tampouco seria gratuito, vulnerabilizando assim o direito à educação. O Plano Piloto do *Bachillerato* se aplicou de forma experimental no final dos anos noventa e foi logo desativado pelas novas autoridades do governo democrático no ano 2001. Apenas na metade da década se

completou o Desenho Curricular Nacional que articula os três níveis da educação básica regular: infantil, primário e secundário.

Há que mencionar, seguindo a Ferrer (2004), que dos estudos sobre o currículo nacional realizados a princípio dos anos 1990, não se concluíam necessariamente a existência de demanda por uma reforma curricular; era mais evidente a necessidade de desenvolver estratégias de consolidação curricular e de investigação sobre a prática do currículo vigente para determinar se uma reforma curricular de fundo era justificável (FERRER, 2004, p. 56). Simultaneamente à realização destes estudos, alguns dos quais recomendavam melhorar as condições de implementação do currículo vigente, e avaliar sistematicamente os resultados antes de iniciar uma reforma, o Ministério da Educação formulou um documento justificativo da necessidade de uma reforma curricular, a qual efetivamente se iniciou pouco depois. A reforma curricular se justificava, segundo o Ministério da Educação como resposta a demandas de mudança social -orientação da educação para o trabalho produtivo e para o desenvolvimento de cidadãos democráticos e participativos, a superação da desigualdade e da marginalização-; mudança política -consolidação da democracia e melhoria da imagem internacional do país-; e mudança cultural -reconhecimento da diversidade étnica e linguística, promoção da ética pública, e desenvolvimento tecnológico-científico (FERRER, 2004). A reforma curricular seria um caso de estudo interessante sobre as agendas dos organismos internacionais, nem sempre coincidentes e às vezes em franca competição²⁴; e como aquelas e estes se relacionam com a visão dos “reformadores” locais²⁵ sobre os problemas educacionais e suas prioridades de solução; assim como com suas posições teóricas e ideológicas.

O objetivo do PLANCAD era a melhora da qualidade do trabalho técnico pedagógico dos docentes em sala de aula, que havia sido identificada pelo *Diagnóstico General* como uma das principais debilidades do sistema. Desta maneira o PLANCAD contribuiu com o processo social de configuração da figura do docente como “eixo do processo formativo e a necessidade de revalorizar e melhorar seu papel na sociedade”. O PLANCAD ampliou suas metas de capacitação dos professores, que de início eram

²⁴ Analisando a relação entre a globalização e as políticas de educação na África Sub Saariana durante as duas últimas décadas do século passado, Tinkly chama a atenção sobre as agendas frequentemente contraditórias das diferentes agências globais, em particular do Banco Mundial e da UNESCO (TINKLY, 2001, p. 166).

²⁵ Uso o termo “reformadores” no sentido de Brawslasky e Cosse (1997) ao referir-se aos “intelectuais reformadores” nas experiências de implementação de reformas educacionais da América Latina.

unicamente os do primário, a todos os professores do sistema público. A importância que esta área da política adquiriu pode ser bem demonstrada na criação orgânica no Ministério da Educação, da Direção Nacional de Formação e Capacitação Docente (DINFOCAD), em 1996, com três sub áreas de atuação: a formação inicial docente, a capacitação ou formação em serviço e a promoção docente. Esta diretriz política ascendeu hierarquicamente com novas funções, institucionalizando a formação docente através de um programa oficial do Ministério da Educação que se mantém até hoje, ainda que rebatizado e com alguns ajustes em sua forma de implementação.

Finalmente, a terceira iniciativa de política deste período foi a criação de um marco legal para o incentivo à participação privada na educação. No marco da delegação de faculdades legislativas ao Poder Executivo, o governo promulgou, em 1996, a Lei de Promoção do Investimento na Educação (Decreto Legislativo N°882) que estabelece as “condições e garantias para promover o investimento em serviços educacionais, com a finalidade de contribuir para modernizar o sistema educacional e ampliar a oferta e a cobertura”. A Lei 882 está amparada na Constituição de 1993 cujo artigo 15 já comentado, estabelece o direito de toda pessoa, natural ou jurídica, de promover e conduzir instituições educacionais e o de transferir a propriedade destas. A Lei se fundamenta na necessidade de complementar “o esforço realizado através das escolas públicas com uma maior participação do setor privado”; e se aplica a todas as instituições educacionais particulares de educação básica e de educação superior; o direito à livre iniciativa privada para realizar atividades na educação compreende fundar, promover, conduzir e administrar instituições educacionais particulares *com ou sem finalidade lucrativa*. A Lei estabelece que o pessoal docente e administrativo se rege *exclusivamente pelas normas do regime trabalhista da atividade privada*. E que a função do Ministério da Educação é a supervisão do funcionamento e da qualidade das instituições educacionais, *dentro do marco da liberdade de ensino, pedagógica e de organização* que estabelecem as leis.

A oferta de instituições educacionais de todos os níveis da educação – educação básica, educação superior universitária e educação técnica-, se incrementou substantivamente a partir da década de 1990 como resultado dos incentivos aos investimentos privados em educação, a flexibilização das normas para a abertura e o funcionamento de instituições educacionais, exonerações tributárias à importação de

equipamentos. Parte deste fenômeno foi o crescimento de instituições de formação de professores, tanto faculdades universitárias como institutos superiores pedagógicos (ISP); entre 1993 e 1995 o número de instituições de formação para o magistério -ISP e programas universitários- cresceu em 83% (ARREGUI et al., 1996, p. 18); somente os ISP incrementaram em mais de 100% a nível nacional entre 1991 e 1997 (ALCAZAR et al., 2001). Lá pelo fim do século XX tínhamos no Peru 38 universidades com programas de formação docente e 318 ISP que ofereciam formação para professores dos três níveis educacionais: infantil, primário e secundário (PERU, 1999).

A maioria dos centros de formação de professores são ISP (cerca de 89% do total); e concentram 73% dos alunos da carreira de educação. O número de ISP passou de 135 (99 públicos e 36 privados) em 1991, para 318 (138 públicos e 180 privados) em 1997. Se bem que os ISP privados sejam maioria (57% do total), são os ISP públicos os que concentram a maior parte dos estudantes da carreira de educação (ALCAZAR et al., 2001; ESCOBAR, 2002). Díaz et al. (2000) observam que, em 1996, 85% dos ISP privados e 31% dos ISP de gestão pública, tinham menos de quatro anos de funcionamento; evidência do efeito da política de incentivos ao investimento privado na educação.

A oferta de centros de formação de professores tradicionalmente esteve a cargo do Estado, e sua expansão obedeceu mais a uma política clientelista que a necessidades próprias de um sistema educacional em crescimento. Não obstante, a oferta privada teve um dinamismo espetacular em todo o país ao longo da década de 1990 (DÍAZ et al., 2000); sobretudo pelo crescimento de ISP privados. Também o número de universidades privadas se incrementou vertiginosamente: entre 1994 e 1998 foram criadas dezessete universidades, que representam 41% do total de universidades privadas, muitas delas oferecem a carreira de educação (ALCAZAR et al., 2001).

O crescimento da oferta de centros de formação de professores careceu de planejamento e não guarda relação com a demanda real do sistema educacional. Produziu o crescimento sustentado da matrícula na carreira docente e, portanto de egressos sem possibilidades de inserção no sistema. Este crescimento desmedido de ISP tem produzido uma superoferta de professores diplomados: segundo Chiroque (2005), egressam destes centros quatro vezes mais professores do que o sistema educacional demanda para atender à matrícula. Já na presente década, esta política de formação

docente tem passado por modificações importantes orientadas para deter o crescimento da matrícula em centros de formação de professores. As implicações que o fenômeno descrito têm sobre a condição de trabalho dos professores será tratado mais adiante com maior profundidade.

As constantes mudanças de chefia do Ministério da Educação provocaram atrasos, lentidão na implementação do MECEP e incapacidade de gasto. Em 1996 um novo Ministro da Educação foi designado com a missão de acelerar a implementação dos programas da reforma. No ano de 1997 o Ministério da Educação deu a conhecer o esquema das reformas que, à diferença das tentativas do início da década, estavam centradas em aspectos pedagógicos e curriculares, assim como na estrutura organizativa do sistema. Uma nova mudança de Ministro da Educação ocorreu no ano anterior às eleições de 2000, que havia obedecido às pretensões reeleitorais de Fujimori, e foi o início de uma série de mudanças no programa de reforma; as políticas foram deixadas de lado. Sobreveio uma última mudança de chefia no Ministério por muito pouco tempo até a queda do regime ao final de 2000.

Qual é a situação da educação nacional a princípios do novo século? A educação peruana se estendeu a todo o território e alcançou a grande maioria da população em idade escolar, constata o documento do Ministério da Educação, “A Educação Peruana a inícios do novo século” (GUADALUPE, 2002). Na última década transcorrida evidenciou-se uma importante tendência rumo ao aumento da cobertura em todas as idades de escolarização obrigatória, o que permite afirmar a quase universalização dos serviços educacionais, em particular para a faixa etária de 6 a 13 anos, assim como a tendência para a dita universalização em outras idades (op. cit., p. 39). Entre os anos 1993 e 1999 o atendimento a crianças de 6 a 11 anos cresceu de 88,0 a 96,9% e a de 12 a 16 anos de 79,4 a 85,9% (op. cit., p. 63).

Os estudantes com idade acima do previsto para um determinado nível de ensino, foi diminuindo ao longo da década, de tal maneira que, se em 1993 pouco menos da metade das crianças de 6 a 11 anos se encontrava cursando a série que lhes correspondia de acordo com sua idade, em 1999 este percentual havia se elevado a mais de 66%; e, no caso da população de 12 a 16 anos a cobertura em idade passou de 27,4% a 35,6% no mesmo período (op. cit., p. 42). A melhora foi notável nas primeiras séries do primário como efeito da introdução da promoção automática no primeiro ciclo da

educação primária (Educação Inicial, Primeira e Segunda séries); o Programa de Articulação foi parte da reforma curricular do primário e com ele se eliminou a repetição no primeiro grau do Primário que apresentava os valores mais altos em 1993.

A cobertura educacional por regiões rural e urbana também apresentou importantes melhoras, sobretudo no primário onde as taxas eram muito semelhantes; em 1999 a cobertura do primário em áreas rurais era de 94,5% e em áreas urbanas de 96,1%. A cobertura no secundário, por outro lado, mostrou que mesmo havendo crescido, tal cobertura se concentrava na zona urbana; o maior déficit de serviços educacionais se encontrava nos centros urbanos de menor população e assentados nas áreas rurais de maior dispersão. Ao longo da década conseguiu-se a redução progressiva das dificuldades de acesso ao sistema educativo vinculadas com a questão de gênero na educação primária; sem dúvida estas brechas ainda são significativas no acesso ao secundário nas áreas rurais e de maior pobreza relativa.

Outro avanço que destaca o documento de 2002 é a ampliação da oferta de Educação Infantil em áreas rurais e urbanas carentes, sobretudo a partir da implementação de Programas Não Escolarizados para a atenção de crianças de 3 - 5 anos de idade sem acesso a centros de educação infantil.

A entrada à primeira série do primário mostra melhoras na idade adequada (6 anos), sem diferenças quanto a gênero. A redução da distorção da faixa etária ocorreu principalmente no Primário e em centros educacionais não estatais localizados em zonas urbanas (op.cit., p. 48). Entretanto, a distorção etária se amplia nos graus mais avançados e, com frequência leva à evasão dos que são reprovados. O número de matrículas com atraso em relação à faixa etária prevista tem se constituído em um problema persistente, explicado principalmente pelas taxas de reprovação. Ainda que um alto percentual da população de 6 a 16 anos se encontre atendida pelo sistema educacional, nem toda esta população se encontrava cursando estudos na série correspondente à sua idade. Sem dúvida, pode-se afirmar que neste período, ao mesmo tempo que ocorre um incremento da cobertura do sistema, verifica-se uma melhora na cobertura por idade, sobretudo no que se refere ao nível primário.

A matrícula de Primário e Secundário também mostrava indicadores de crescimento, sendo que foi maior o crescimento da matrícula do secundário (22,0%) em comparação com o crescimento da matrícula de primário. A diferença seria explicada,

tanto pelo crescimento da cobertura e por fatores demográficos, como pela melhora na taxa de conclusão do primário (66,6% em 1993 a 77,3% em 1999), e pela obrigatoriedade deste nível de ensino estabelecida na Constituição de 1993. Do total da matrícula, 67,7% se situa em área urbana e 32,3% em área rural (op. cit., p. 66).

Este avanço na cobertura educacional e na expansão da matrícula foi alcançado, entretanto, como assinala Guadalupe (2002) com grandes limitações de recursos, restrição esta que se manteve ao longo de todo o período, já que a política econômica priorizou o pagamento da dívida externa.

A pobreza de recursos na educação está fortemente associada à sua participação no orçamento público. Mais que as limitações estruturais, os fatores de política econômica aparecem fortemente associados ao empobrecimento de nossa educação. Assim, as restrições derivadas da política econômica que mais se destacam são o peso da dívida externa (op. cit., p. 66; tradução livre).

Em 1999 o gasto público em educação chegou a representar 3.3% do PBI, um nível mais baixo que o de muitos dos países em desenvolvimento. Ainda que o gasto por aluno na educação pública em todos os níveis tenha aumentado entre 1990 e 2000, o gasto por aluno no Peru é extremamente baixo em comparação com outros países.

1.2.2 O *Exame* do Banco Mundial e suas recomendações

O MECEP, tal como outros programas similares implementados na região da América Latina na década dos noventa, foi desenhado e executado em um contexto internacional no qual o Banco Mundial se havia posicionado como uma das principais agências de financiamento das reformas educacionais a nível mundial. Na década, o Banco Mundial se havia constituído na principal fonte de financiamento externo para a educação nos países em desenvolvimento. Desde 1980, assinala o Banco Mundial, o volume total de empréstimos para a educação havia triplicado e sua participação no total de empréstimos do Banco Mundial no mesmo período havia duplicado; e nos exercícios de 1990 a 1994, correspondeu à educação primária e secundária a metade de todos os empréstimos voltados para a educação que a agência realizou (BANCO MUNDIAL,

1996). São dados que mostram sem equívoco a centralidade adquirida pela educação no discurso e na prática do Banco Mundial nos anos 1990 (NEVES et al., 2008), quando a educação básica passa a ser vista por esta agência como uma arma imprescindível de combate à pobreza.

A estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza, assinala a agência no *Exame das estratégias e prioridades para sua intervenção em educação* para todos os países que tomaram empréstimos junto ao Banco (BANCO MUNDIAL, 1996), se concentra no uso produtivo do trabalho, *que es o principal ativo dos pobres*, e na prestação de serviços básicos aos necessitados. Segundo Este organismo, a educação :

[...] especialmente a educação básica (primária e secundária de primeiro ciclo), contribui para reduzir a pobreza ao aumentar a produtividade dos pobres, reduzir a fecundidade e melhorar a saúde, e ao dotar as pessoas das aptidões que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade. De modo mais geral, a educação contribui para fortalecer as instituições civis, a criar uma capacidade nacional e a promover o bom governo, que são elementos essenciais para a implantação de políticas econômicas e sociais racionais. (op. cit., p.1-2; tradução livre).

Por educação básica o Banco Mundial compreende, no *Exame*, os conhecimentos gerais de linguagem, ciências matemáticas e a capacidade de comunicação, assim como as atitudes necessárias para desempenhar-se em seu local de trabalho.

A concretização desta estratégia e prioridades está sustentada na leitura que o Banco Mundial (1996) então fazia das mudanças em curso nos últimos quinze anos, resultantes fundamentalmente da rápida evolução da tecnologia e seu impacto nas economias e nos mercados de trabalho.

Segundo ele, a educação é crucial para o crescimento econômico e a redução da pobreza. A evolução da tecnologia e as reformas econômicas estão provocando mudanças extraordinárias na estrutura das economias, nas indústrias e nos mercados de trabalho de todo o mundo. O rápido aumento dos conhecimentos e o ritmo de mudanças da tecnologia trazem a possibilidade de lograr um crescimento econômico sustentado com mudança de emprego mais frequente durante a vida das pessoas. Tais circunstâncias têm determinado duas prioridades fundamentais para a educação: esta deve atender às crescentes demandas da economia por trabalhadores adaptáveis capazes

de adquirir sem dificuldade novos conhecimentos e deve contribuir com a constante expansão do saber (op. cit., p.1).

No referido *Exame*, o Banco Mundial destaca os progressos alcançados pela educação na maioria dos países de recursos reduzidos ou médios, verificados no aumento da matrícula e dos anos de escolaridade; apesar destes progressos, continua o *Exame*, se mantém importantes desafios em alguns países para aumentar o acesso, melhorar a equidade, elevar a qualidade e, *em alguns casos, acelerar o ritmo da reforma da educação*. As falhas no acesso afetam ao secundário e à educação superior; a equidade afeta, sobretudo, aos pobres, às minorias linguísticas e étnicas, nômades, refugiados, crianças de rua e trabalhadores, e em algumas regiões, assinala o *Exame*, se mantém fortes diferenças de acesso entre meninos e meninas. A qualidade é deficiente em todos os níveis nos países com recursos baixos ou médios.

De um lado, esta centralidade da educação e, de outro, o destino dos recursos que passou de gastos em infraestrutura a fundos a serem aplicados prioritariamente em “outros insumos educacionais”; a relevância do *Exame* é que o Banco estabelece claramente uma nova estratégia de intervenção na educação em nível global na qual adota “um enfoque setorial amplo”. Esta nova estratégia se encontra na base da intervenção do Banco Mundial na segunda metade da década de 1990, através do financiamento à concepção e implementação dos programas de reforma educacional - reforma do financiamento e gestão dos sistemas educacionais-, e dos chamados programas de melhoria da educação básica. Os primeiros estiveram orientados para promover a participação privada na educação e descentralizar a gestão do sistema; enquanto que os segundos direcionaram recursos para ampliar a cobertura educacional e assegurar o acesso fundamentalmente à educação primária, também chamada ensino fundamental em alguns países.

Os sistemas educacionais requerem ser reformulados, assinala o Banco Mundial no *Exame*, adequando-os às estruturas econômicas para que desta forma a educação se torne coadjuvante do crescimento. As reformas devem prestar mais atenção aos resultados, estabelecendo normas e avaliando aprendizagens; o investimento público deve centrar-se na educação básica - que deve ser gratuita, com cobrança seletiva de matrícula para o secundário, e cobrança de matrícula para a educação superior-; a primeira prioridade deve ser a educação primária de qualidade e, como segunda

prioridade “uma vez que todas as crianças estejam recebendo um ensino primário de boa qualidade”, melhorar o acesso à educação secundária de boa qualidade (BANCO MUNDIAL, 1996, p.12); o gasto público deve ser eficiente a nível das escolas. As reformas devem prestar atenção à equidade -a educação das meninas, das minorias desamparadas e dos pobres-, fomentar a participação das famílias na gestão das escolas, assim como a autonomia e a responsabilidade das instituições educacionais.

A partir daí, o documento propõe as seguintes áreas de reforma:

- a. Nos sistemas de financiamento e de gestão, tornando a educação a prioridade do gasto público, sobretudo a educação primária, pois favorece aos pobres enquanto que o gasto público em educação em geral tende “favorecer aos ricos devido ao forte subsídio do ensino secundário de segundo ciclo e do ensino superior, em que tende a haver relativamente poucos estudantes de famílias pobres” (BANCO MUNDIAL, 1996, p.5); igualmente, alcançar maior eficiência do gasto concentrando-o nos níveis inferiores da educação; e buscar novas fontes de financiamento para atender à matrícula crescente, estimular o financiamento privado e introduzir pagamentos, bolsas e empréstimos no ensino secundário e superior.
- b. Na organização da educação para atingir um ensino mais eficaz; os governos devem estabelecer normas de rendimento claras e estritas para as principais disciplinas; melhorando os “cinco insumos chaves da aprendizagem”: a capacidade de aprender, através de programas de educação pré-escolar, assim como programas de saúde e alimentação; um plano de estudo vinculado a normas de rendimento e medidas de resultados; professores eficazes que dominam sua matéria e técnicas de ensino, avaliação de desempenho e capacitação em serviço; quantidade de tempo efetivo dedicado à aprendizagem; finalmente, materiais de ensino eficazes (quadros, giz e livros texto).
- c. Finalmente, propõe dotar de flexibilidade o sistema dando maior autonomia às instituições educacionais.

O caráter normativo que assume o *Exame* chama a atenção. É compreensível que na condição de agência financeira o Banco desse a conhecer sua política de empréstimos, mas o documento vai mais além assinalando o que os governos *devem*

fazer em relação à educação de seus respectivos países. Afasta-se da linguagem técnica das recomendações e assume a linguagem imperativa de quem tem o poder sobre as decisões do outro: esta linguagem não estava no ar, não era atemporal. Ocorre depois da crise dos anos 1980 quando os países da região não contavam com alternativas de financiamento para recuperar as economias logo ao final da “década perdida”; esta poder ser uma explicação sobre a forma e ritmo de apropriação destas estratégias e prioridades por diferentes governos da região, e sua tradução quase direta em muitos dos programas de reforma educacional empreendidos nos anos 1990. Assim, lemos no *Exame*, “A principal contribuição do Banco deve consistir no assessoramento destinado a ajudar aos governos a elaborar políticas de educação adequadas às circunstâncias de seus países” (BANCO MUNDIAL, 1996, p.17; tradução livre). À continuação assinala que o financiamento dos projetos apoiados pela agência se desenhará geralmente para fomentar a “mudança das políticas por parte das autoridades nacionais”; e se adotará uma “concentração ainda mais explícita nas políticas destinadas a todo o setor a fim de apoiar as mudanças no financiamento e na gestão da educação”. Na medida em que a nova estratégia repousa na participação dos interessados e na cooperação com outras agências, os recursos e o tempo necessários para preparar os projetos vão de aumentar. Desta forma, os custos são repassados aos projetos -implicam consultores externos e especialistas, muitas vezes integrando missões que chegam do exterior-, portanto aos fundos reembolsáveis que a instituição empresta aos países. Não faz parte dos objetivos deste estudo, mas parece sensato pensar na relevância de proceder a análises da estrutura do financiamento dos projetos para educação do Banco Mundial.

Faz-se necessária a prudência e o exame rigoroso para não cair em lugares comuns que afirmam a existência de uma intervenção sem mediações destas agências nas agendas educacionais locais. Que a educação básica era a prioridade nas decisões sobre o destino dos fundos, está explícito no documento que acabamos de analisar; e que a decisão estratégica foi a promoção da reforma dos sistemas educacionais, também está explícita no documento. Ao fazer a comparação das medidas de políticas implementadas na segunda metade dos anos noventa no Peru, à luz das prioridades das áreas de reforma propostas no *Exame*, podemos dizer o seguinte sobre o financiamento: a educação não passou a ser uma prioridade do gasto público²⁶, a expansão da cobertura

²⁶ Uma forma direta de constatar que uma área de política efetivamente passou a ter prioridade na agenda política, é através das mudanças nas designações orçamentárias para a dita área. Se tomamos o caso do

educacional até alcançar praticamente a meta da universalização no primário, foi alcançada apesar do governo manter o gasto por aluno em níveis muito baixos; contrariando a recomendação de limitar a gratuidade do ensino apenas para a educação primária, esta se ampliou a toda a educação básica; efetivamente passou-se a um esquema de financiamento da educação com participação privada cada vez mais significativa, sendo que em uns níveis educacionais mais que em outros; ainda que com serias limitações orçamentárias, a universidade pública continua sendo gratuita.

A literatura que pude revisar sobre as “agendas educacionais globalmente estruturadas”, que as organizações internacionais ajudam a difundir, nos faz ver que as políticas governamentais para a educação têm trajetórias e padrões similares; tais como as referidas à gestão a nível local/escolar, à maior participação privada, particularmente às reformas nas duas últimas décadas (BALARIN, 2012); isto em um nível formal. Alguns autores assinalam que é mais apropriado falar de *convergência na orientação geral das políticas*, pois não se trata necessariamente das mesmas políticas; melhor dizendo, trata-se das *traduções locais das políticas internacionais*. Para explicar esta convergência das agendas de políticas educacionais no mundo, a análise não deve se limitar aos aspectos de administração e organização dos governos; senão que deve alcançar o contexto maior de mudanças na economia política global, especialmente na economia política do capitalismo, entendida como a força motora da globalização.

A ênfase na administração e organização dos serviços públicos, na eficiência de distintas formas de governo, tende a deixar de lado o contexto maior de mudanças, onde estão em jogo distintas formas de entender o papel do Estado, do mercado e da sociedade, assim como distintas perspectivas ideológicas ou normativas a respeito. (BALARIN, 2012, p. 8; tradução livre)

A análise de casos de países e de implementação de políticas governamentais para a educação, como o faz Balarin (2012) ao comparar os casos da Inglaterra e do Peru, permite ver como e quanto a história e as características particulares de cada país apresentam condições igualmente específicas para o desenvolvimento de reformas. Buscando desenvolver uma explicação acerca da variedade das respostas políticas idealizadas pelos governos nacionais para fazer frente às crises econômicas, Weir et al.

Chile, por exemplo, entre os anos 1990 e 2000 o nível de gasto público em educação foi triplicado, passando de 524.762 milhões de pesos a 1.487.256 em 2000. GARCÍA HUIDOBRO (2001).

(1993) analisam os casos de Suécia, Gran Bretanha e Estados Unidos, e observam que suas estruturas estatais e sua herança política afetaram as possibilidades de formular e aplicar novas ideias econômicas para inovar as políticas governamentais, “e influir nas orientações e capacidades políticas dos partidos em conflito e nas coalizões de grupos sociais.” (op.cit., 1993, p. 98).

A partir das conclusões destes dois estudos, proponho que trata-se, então, de analisar como e por que estas prioridades e estratégias do Banco Mundial anteriormente desdenhadas, são traduzidas em políticas educacionais em cada país, e quem e por que intervém em tais processos. É difícil isolar o peso de cada um dos fatores que intervém nas decisões políticas -desde as definições sobre quais são os problemas que requerem ser abordados, até as alternativas selecionadas e o processo de sua implementação-; mas o primeiro passo será o reconhecimento de que se trata de uma multiplicidade de fatores e de atores. Não ocorrem, ademais, de forma isolada um do outro, senão que interatuam entre eles; estão entrelaçados ainda que não necessariamente em uma relação “cara a cara”.

O processo político que se iniciou em 1990, se configurou ao mesmo tempo que foi configurado, por uma disposição de atores e de forças qualitativamente diferente da que prevaleceu a partir da segunda metade do século passado, com repercussões no campo educacional. Destacam-se as escolhas que a equipe governamental fez acerca das medidas a serem tomadas frente à crise econômica e os apoios internos e externos às decisões decorrentes; a circulação e difusão das ideias sobre a educação como um tema da agenda global a partir dos organismos do sistema das Nações Unidas, que propiciaram conferências e acordos internacionais com caráter vinculante para os Estados membros. Um outro ponto relaciona-se à dinâmica interna, à conjuntura definida pelo afã de reeleição do governante e a necessidade de ter propostas viáveis financeiramente para melhorar a educação em um momento em que o país começava a produzir de maneira sistemática informação sobre o Estado da educação nacional; o início do fim de uma década de abandono da educação pública, produto este de um recuo geral da institucionalidade do Estado em grande parte do território nacional soterrado pela guerra interna. Por fim, a dinâmica da relação entre o governo e o sindicato de professores, de conflito e negociação desde que fora fundado o sindicato de professores nos anos 1970, não podia deixar de ter peso em uma época em que suas

demandas de melhora salarial gozavam de um amplo respaldo social, e que apareciam vinculadas à defesa da educação pública e gratuita.

Como já assinalado páginas atrás, ao analisar os primeiros anos do governo de Fujimori, os intentos de aplicar políticas orientadas à transferência da gestão e da administração dos recursos dos centros educacionais às municipalidades, e de transferir centros educacionais públicos a entidades conveniadas privadas, não prosperaram no Congresso da República. Durante o debate constitucional tampouco prosperaram propostas provenientes da bancada oficialista de reduzir a gratuidade do ensino; pelo contrário -e de maneira não prevista-, esta se ampliou a toda a educação básica, por proposta do Executivo.

Na segunda metade da década de 1990 pode-se falar de um projeto político para a educação, centrado na educação primária e na melhoria dos insumos educacionais, particularmente provisão gratuita de livros texto para todos os graus deste nível, assim como recuperação da infraestrutura escolar; reforma curricular e treinamento de professores em serviço. Este se configurou no Programa de Melhoria da Educação Primária, MECEP, que se executou no período de 1995 até o ano 2000. Coincide, assim, com o segundo governo de Fujimori e se reconhece nele as prioridades estabelecidas no *Exame* do Banco Mundial, que foi a principal fonte financiadora para a execução, pelo Ministerio da Educação, do Programa que teve um custo total de 253.9 milhões de dólares.

CAPÍTULO 2

A CONFIGURAÇÃO DE UMA NOVA AGENDA SOBRE A EDUCAÇÃO

2.1 O debate público sobre a educação na Transição Democrática

Como apontei anteriormente, depois da crise e a queda do regime autoritário de Fujimori, um Gabinete de Transição assumiu o governo, presidido pelo até então Presidente do Congresso Nacional, Valentin Paniagua Corazao. Pouco antes do desfecho final da crise do governo fujimorista, em outubro de 2000, a destituição oficialista da Presidência do Congresso levou ao congressista Paniagua a ocupar este cargo; um mês depois foi nomeado, pelo Congresso, como Presidente Transitório da República do Peru, desde 22 de novembro de 2000 até 28 de julho de 2001. O propósito do Gabinete de Transição era preparar as condições que garantissem a realização de um processo eleitoral limpo e transparente, em abril de 2001, quando os peruanos teriam de eleger um novo presidente e os integrantes do congresso.

O período que se abre com a instalação do Gabinete de Transição, em 25 de novembro de 2000 até as eleições gerais em abril de 2001, é de uma grande riqueza em termos do debate público sobre a educação nacional. Devido à confluência de uma série de fatores que imprimiram uma dinâmica especial, neste período, os discursos sobre a educação no país se renovaram com a incorporação de novos temas e novos atores no debate público. Assim também, antigos temas, como o *problema docente*, começaram a ser vistos de outra maneira. Não só desde a problemática dos salários –com tendência à deterioração a longo prazo e uma dramática queda no decênio de Fujimori–, senão, a partir de uma nova demanda que foi tomando corpo e forma, identificada como “qualidade” da educação. Melhor dizendo, o problema da remuneração dos professores da educação básica foi, paulatinamente, deixando de ser abordado como um problema em si, um problema referido às condições de trabalho, nível salarial e estabilidade, e foi sendo recolocado em relação ao problema da qualidade da educação. Nesta reconfiguração, o problema do professorado foi subordinado à nova exigência pela qualidade educativa.

Quando falo subordinado quero expressar que, em primeiro lugar, o tema das condições de trabalho perdeu autonomia como assunto de debate público e de política pública. Em segundo lugar, que a centralidade que ocupou, por décadas, o tema da remuneração, foi deslocado a um lugar subordinado a outra demanda: a qualidade da educação. E com isto não digo que tenha sido prioritário em termos de um atendimento qualitativamente distinguível por parte dos governos, senão, que foi a única forma que logrou a política docente no país, até então.

O tema das condições de trabalho do professorado, fundamentalmente o nível salarial, é uma demanda de longa data dos trabalhadores da educação. Com a fundação do sindicato único de professores, a nível nacional em 1972, a demanda por melhores salários foi um eixo aglutinador da mobilização do professorado. Liderada pelo sindicato, definido ele mesmo como classista, e ideologicamente baseado no marxismo leninismo, a mobilização do professorado pelo melhor salário contou historicamente com um amplíssimo apoio social às greves convocadas pelo sindicato. Este apoio está hoje em questão, parece não mais existir. São vários os fatores que intervêm nesta mudança na disposição da sociedade; e sem ser possível abordar esta complexidade neste trabalho, basta pelo momento deixá-lo assinalado. Merece, sim, destacar um elemento que parece chave para o argumento central da pesquisa: a demanda por “qualidade” educativa, ainda que não parecesse ter um perfil muito definido - como sem dúvida o tem a demanda por melhores salários - atravessa a toda a sociedade. Todos os setores e grupos sociais se sentem afetados pela má ou pobre qualidade educativa, diagnóstico que todos parecem compartilhar. Todos que participam de alguma ou outra maneira, do debate público²⁷, estão de alguma forma em contato com ele, e, ademais, têm “voz” no debate. O que me interessa argumentar é que estas vozes vão se configurando, enquanto grupos de interesse, no mesmo processo no qual o trabalho do professor em sala de aula –o desempenho, sua performance-, configura-se como um assunto de interesse público e de política pública.

Com o propósito de responder à pergunta pela presença do tema da educação no debate público, no período de reinstitucionalização democrática, interessei-me por

²⁷ Aqui tomo a ideia de Noelle-eumann sobre a opinião pública. Segundo a autora, a opinião pública não só está nos meios, nem se reduz às pesquisas de opinião, mas se trata sempre de opiniões observáveis publicamente (NOELLE-NEUMANN, 1995, p.90).

rastrear este debate nos meios de comunicação, especificamente na imprensa escrita. Em que consistia o “problema” da educação pública no Peru nos inícios do século XXI? Quais são os temas que conformaram a agenda pública sobre a educação? Ela mudou com relação ao período anterior? Qual é o sentido desta mudança? Isto é, quais são os aspectos que constituem o “problema” da educação peruana, ao redor dos quais deliberamos os peruanos hoje em dia?

Tentei responder a estas perguntas através das notícias referidas à educação publicadas nos jornais, com o propósito de observar os temas de maior frequência de aparição. Também queria observar as possíveis transformações operadas no debate público social com o processo da mudança política institucional, a partir da queda do regime autoritário e a transição ao regime democrático. Realizei, então, o que os estudos do jornalismo chamam *seguimiento da notícia* sobre educação na imprensa escrita, em três períodos: de julho a novembro de 2000 que corresponde ao último momento do regime autoritário de Fujimori; de novembro a julho de 2001, que corresponde ao governo da transição democrática presidido por Paniagua; e de julho a dezembro de 2001, correspondente ao primeiro semestre do governo democrático de Toledo (ver Anexo, Quadro 2). Fichei 1030 notas jornalísticas sobre educação aparecidas em três jornais conhecidos como imprensa de referência ou “imprensa séria”, que expressam cada um, diferentes posturas ideológicas: El Comercio, La República e Expreso. Destas, 91 correspondem ao primeiro período, 359 ao segundo e 560 ao terceiro período. Os recortes pertencem a diferentes gêneros jornalísticos: notas informativas, editoriais, colunas de opinião, entrevistas, reportagens e crônicas. Analisei os temas abordados em cada nota jornalística e identifiquei as frequências temáticas em cada um dos três períodos. O objetivo é ver que mudanças se operaram na agenda pública sobre a educação.

Resultaria ocioso tentar demonstrar a importância que os meios de comunicação têm na formação da opinião pública; muito se escreveu a respeito e as teorias têm se sofisticado, de maneira que ficaram longínquas as ideias sobre o poder absoluto que os meios exercem sobre a consciência dos cidadãos. Não obstante, para os estudiosos da comunicação, hoje em dia assistimos à volta da importância dos meios nos processos de influência (RODRIGO ALSINA, 2005, p.97); os meios de comunicação dinamizam e conseguem o atendimento do público selecionando os temas mais do que qualquer

tribunal (NOELLE-NEUMANN, 1995, p.201). Não é o caso de entrar nesta discussão; só me permito fazer a referência para argumentar sua relação com o tema que me ocupa: os processos de gestação das políticas educativas.

As políticas públicas e as reformas são processos políticos, institucionais e técnico-administrativos; mas sua análise não deve obviar que se trata também de processos comunicativos. Concordo com a ideia de que as reformas são essencialmente processos comunicativos (GARCÍA HUIDOBRO, 2001), onde as alianças e os conflitos entre os diferentes atores se tecem no terreno simbólico discursivo. Os esforços por “comunicar” a reforma não são externos ou posteriores a ela senão que a constituem (GARCÍA HUIDOBRO, 2001, p.121), nisso os meios de comunicação cumprem um papel fundamental pela geração de opinião pública sobre educação, seus problemas e possíveis soluções. Os meios de comunicação não são intermediários, não são só transmissores e difusores de opiniões; são grupos econômicos que se vinculam de diferentes maneiras e em diferente grau com as políticas educativas; desde a propaganda contratada de ações do governo, até a terceirização de serviços como a impressão de materiais educativos. São por isso grupos de interesse no campo da educação pública.

Os temas de interesse público se convertem em assuntos quando os meios de comunicação tratam certos temas posicionando-os num lugar especial no debate; dessa maneira os meios contribuem para estabelecer os temas da agenda pública dos que o governo eventualmente se ocupará formulando políticas públicas específicas. Assim, a agenda pública seria o conjunto de temas que articulam o debate social. Mas, nos perguntamos, dos múltiplos temas presentes na preocupação cidadã sobre a educação, como alguns devem em “assuntos” passíveis de converter-se em matéria de políticas públicas? Determinadas condições têm de ser cumpridas, dentre as quais: que o tema tenha sido objeto de amplo atendimento pelo público; que boa parte deste considere que se requer algum tipo de ação para intervir nele; e que esta ação esteja dentro da concorrência do governo. Em outras palavras,

A reforma se faz possível quando os assuntos adotam a natureza de problemas públicos e ganham em significado político, quando vozes influentes promovem reformas e quando a opinião pública ao menos tolera a mudança. Os indivíduos e grupos influentes devem se convencer o suficiente acerca da importância dos problemas de um setor como para tornar-se promotores ativos das reformas propostas.” (GRINDLE, 2001, p.14; tradução livre)

Temos à mão uma quantidade de exemplos cotidianos que põem seriamente em questão esta maneira de ver as coisas; acontecimentos e situações que preocupam enormemente a grupos importantes da cidadania, que vivem seus efeitos de maneira direta, e que são frequentemente abordados pelos meios de comunicação, mas que, no entanto, não passam como problemas e serem considerados pela agenda do governo. Pensemos em eventos de violência física que envolvem as instituições educativas de ensino básico (escolas), localizadas em comunidades urbanas pobres com características particulares (por exemplo estar dentro de áreas de tráfico de droga, ou a presença de fortes conflitos internos entre grupos); fatos de violência de alunos contra professores, de estudantes entre eles, ou de atacantes externos à escola contra estudantes e professores, como aqueles que ocorreram em comunidades carentes da cidade de Rio de Janeiro entre os anos 2009 a 2012; estes fatos foram amplamente noticiados pelos meios de comunicação. As unidades descentralizadas de gestão educativa no Peru –antes chamadas de USE, hoje UGEL–, foram, e infelizmente ainda são, centros de produção da corrupção no sistema educativo. Nestes lugares vendiam-se e compravam-se vagas e atribuições de professores, nomeações e postos administrativos em troca de favores políticos, ou simplesmente por dinheiro. Tratava-se de fatos conhecidos por todos, pais, servidores públicos e autoridades, e eram com frequência tema de notícia na imprensa. Além das paralisações do magistério em demanda de melhores salários, os fatos de corrupção costumaram ser o segundo destaque das notícias sobre a educação na imprensa escrita no país. Nem no primeiro nem no segundo caso estes assuntos passaram às agendas dos governos, nem deram lugar a políticas públicas para intervir, ainda que na forma de ações pontuais e circunscritas.

A gestão das políticas públicas e reformas é, sem dúvida, uma área de estudos sobre processos complexos. Minha intenção não é a de reduzir esta complexidade, senão a de dirigir o atendimento a uma dimensão destes processos, que geralmente recebe pouco atendimento por parte dos especialistas, estes últimos mais interessados na implementação e resultados das políticas. Eu quero é dirigir o atendimento ao processo prévio à implementação de qualquer política ou reforma (não digo que esteja ausente durante a implementação), uma fase que chamarei de construção do problema. Seguindo uma definição amplamente aceita, entendo a política pública como o conjunto de sucessivas posições dos diferentes atores sociais e estatais perante questões socialmente

problematizadas (OSZLAK, 1984). Assim mesmo, compreendendo os problemas sociais não só como produto de condições objetivas na sociedade, senão também como o fruto de processos de definição coletiva de certas condições como problemas, e aqui o papel dos meios de comunicação resulta claro. Com o recomeço do debate público sobre a educação, colocado em agenda pelo governo de transição, o “problema educativo” foi-se re-conceitualizando; a incorporação de novos atores e a constituição de novos grupos de interesse na educação pública foi trazendo outros olhares, demandas e exigências ao sistema educativo.

É possível identificar que o processo de construção coletiva do problema docente, reformulando radicalmente a anterior concepção que dominou por décadas a interpretação do problema da educação nacional, inicia-se no primeiro ano depois da mudança de regime; e é esta nova, ou diferente forma de entender o problema docente, o que fundamentalmente está na base da posterior reforma da carreira pública docente. O problema docente desde a condição do salário foi socialmente construído; mas, hoje em dia, é socialmente construído de uma maneira bem diferente, o problema faz referência ao desempenho do indivíduo na sala de aula, entendendo, desta maneira, a qualidade do professor. A questão que me proponho é como e por que o desempenho dos professores passou a ser um problema social, digno de ser assumido pelo Estado mediante políticas específicas destinadas a garantir para a sociedade, a qualidade do fazer deste profissional.

A “qualidade” dos professores não é um tema nem uma preocupação recente, nem para a sociedade peruana nem para os governos que se sucederam ao longo do século XX. Mariátegui (1978) escreveu sobre os professores primários no início do século XX, esses “trabalhadores intelectuais” nascidos do povo; por seu ofício, profissionais da pequena burguesia; por suas penúrias econômicas, proletários da classe trabalhadora:

O professor primário hispano-americano procede do povo, mais especificamente, da pequena burguesia. A Escola Normal o prepara e educa para uma função abnegada, sem ambições de bem-estar econômico. Destina-o a dar aos meninos pobres a instrução elementar -gratuita e obrigatória- do Estado, o normalista sabe, por adiantado, que o Estado remunerará mal sua fadiga. O ensino primário -ensino para o proletariado- proletariza a seus servidores públicos. O Estado condena a seus professores a uma perene estreiteza pecuniária. Nega-lhes quase completamente toda via de elevação econômica ou cultural e lhes fecha toda perspectiva de acesso a uma categoria superior.

De um lado, carecem os professores de possibilidades de bem-estar econômico; de outro lado, carecem de possibilidades de progresso científico. Seus estudos da Escola Normal não lhes franqueiam as portas da Universidade. Sua sina pode confiná-los num povoadinho primitivo onde vegetarão escuramente, a mercê de um cacique ou de um deputado, sem livros nem revistas, segregados do movimento cultural, desprovidos de elementos de estudo. (op.cit., p.48; tradução livre)

No entanto, a “qualidade” dos professores é entendida e discutida hoje sobre ela de uma forma que é qualitativamente diferente da que podemos intuir, por exemplo, no texto de Mariátegui. Neste, se trata de um grupo social identificado por sua posição na estrutura social, a partir de sua origem e por sua função; a situação deste coletivo, penúria econômica e falta de horizonte de desenvolvimento profissional, explica-se desde aí. De um modo diferente, hoje se fala de indivíduos, qual se fossem átomos espalhados ao longo e largo de todo o território que chamamos Peru; sua situação se explica a partir de si mesmos, seus conhecimentos e suas disposições para aprender a serem “melhores professores”.

Regresso à discussão central deste tópico. Os meios de comunicação se conformaram num grupo de interesse na educação durante a transição democrática. A educação deixou de ser um tema abordado esporádica e marginalmente pelos meios de comunicação, referido sobretudo aos salários dos professores durante as paralisações do magistério, e a atos de corrupção (cobrança indevida de taxas escolares, violência e agressão de alunos por parte de professores, inclusive, a violência sexual). A agenda pública sobre educação se ampliou e se diversificou; como também se ampliaram e diversificaram as fontes. As vozes opinantes que intervêm neste debate são de líderes de opinião, intelectuais, pessoas do mundo acadêmico; empresários, profissionais de organismos não governamentais; também e crescentemente, especialistas de organismos internacionais.

Desde este ponto de vista, isto é, sobre qual é a matéria da qual se fala no país quando se discute sobre a educação, ocorreu uma transformação importante. Hoje em dia podemos dizer sem risco de falsa percepção que no Peru o assunto da educação é um tema de interesse público, e que há uma agenda pública acerca da educação nacional. Não estou dizendo que antes de 2001 não existisse interesse da sociedade nacional pela educação —o gasto das famílias peruanas em educar seus filhos prova o contrário—, o que me interessa destacar é a transformação na forma de compreender e analisar o problema

da educação nacional, e que este processo adquire um ritmo especial durante a transição democrática.

Tentarei mostrar este processo de mudança, no período assinalado, a partir do “seguimento da notícia” sobre a educação, estabelecendo articulações com os processos políticos e sociais em curso.

2.1.1 A democratização como eixo das políticas

O ambiente eleitoral e outra série de eventos que teve lugar na primeira metade do ano 2001 favoreceram a grande visibilidade que o tema da educação teve no debate público nacional. A Conferência Anual de Executivos, importante fórum empresarial, o CADE 2001, teve como tema central a educação. A realização da Consulta para um Acordo Nacional pela Educação, convocada pelo Ministério de Educação, mobilizou atores que até então tinham se mantido relativamente à margem do assunto da educação pública. A difusão dos resultados do estudo da UNESCO OREALC, realizado em 1998; a aplicação da prova do Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes, PISA 2000 Plus, implementado pela OCDE para avaliar a concorrência leitora de estudantes de 15 anos; e a realização da primeira Avaliação Nacional de Rendimento Escolar a fins do ano 2001, foram eventos que colaboraram grandemente para colocar o tema da *qualidade educativa* no centro do debate público. Assim, aspirantes à presidência, empresários, líderes de opinião e intelectuais, conformaram uma corrente de opinião sobre a necessidade de melhorar a qualidade da educação.

Que a educação faça parte das campanhas políticas em conjunturas eleitorais, sem dúvida, não é novidade nem uma característica particular da campanha para as eleições presidenciais de abril de 2001. O que torna significativo este fato é a forma como se insere no processo maior de transformação dos sentimentos e visões sobre a educação; isso se torna inteligível ao compará-lo com formas tradicionais (ao menos nos vinte anos prévios, depois da desmontagem da Reforma Educativa dos anos 70) de falar e fazer com relação ao tema da educação nacional. As decisões a respeito das políticas educativas estão extremamente relacionadas com o que ocorre na política, a economia e a cultura, sobretudo situações de mudança de valores, desequilíbrio e instabilidade,

próprios de processos de mudança social (PEDRÓ et ao., 1998). Resulta claro que se trata de um tema denso que requer muito maior profundidade em relação à que posso dar nesta ocasião, fica apenas colocado; isso nos demanda, aprofundarmos numa reflexão sobre os valores que sustentam essas visões de mudança no estatuto docente, bem como que valores expressam e acompanham o processo de redemocratização da sociedade peruana no início do século XXI.

No contexto da campanha eleitoral os principais candidatos expressaram sua adesão e compromisso com as iniciativas de política que emergiam do Gabinete de Transição. A maioria de candidatos coincidiu na necessidade de incrementar substantivamente o orçamento público destinado à educação e na necessidade de concertar políticas de longo prazo. Nenhum dos candidatos evitou o tema da reivindicação salarial dos professores; e o candidato Toledo assumiu o compromisso com o grêmio magisterial de incrementar gradualmente os salários dos professores de modo tal que estes se duplicariam ao termo de seu mandato presidencial.

O pacto da campanha eleitoral entre o candidato presidencial e a diretoria do grêmio magisterial, é uma chave para compreender a dinâmica política da relação entre o governo de Toledo e o sindicato de professores em torno da política magisterial, as demandas salariais e, sobretudo, o processo de gestação da reforma da regulação do trabalho docente, a carreira pública magisterial. O compromisso de duplicar os salários dos professores a mudança do apoio político do grêmio ao candidato à presidência, demarcam a relação de interdependência entre estes dois atores, governo e diretoria central do sindicato.

Para então, o sindicato docente tinha recuperado sua capacidade de mobilização depois de uma década de retrocesso da atividade gremial. Não só o grêmio magisterial, o conjunto das organizações gremiais experimentaram uma severa retirada nos anos 90, produto de três fatores que teriam atuado diminuindo a capacidade de agremiação e mobilização dos sindicatos de trabalhadores ou organizações de bairros: o impacto das medidas de ajuste estrutural no crescimento da pobreza e a extrema pobreza; a pressão de Sendero Luminoso sobre as diretorias das organizações para obter seu apoio e aceitação; a “guerra suja” do serviço de inteligência do governo de Fujimori pela qual os dirigentes sociais foram amedrontados. A mobilização social contra a tentativa de reeleição de Fujimori, em 2000 teve nos sindicatos e grêmios de trabalhadores seus

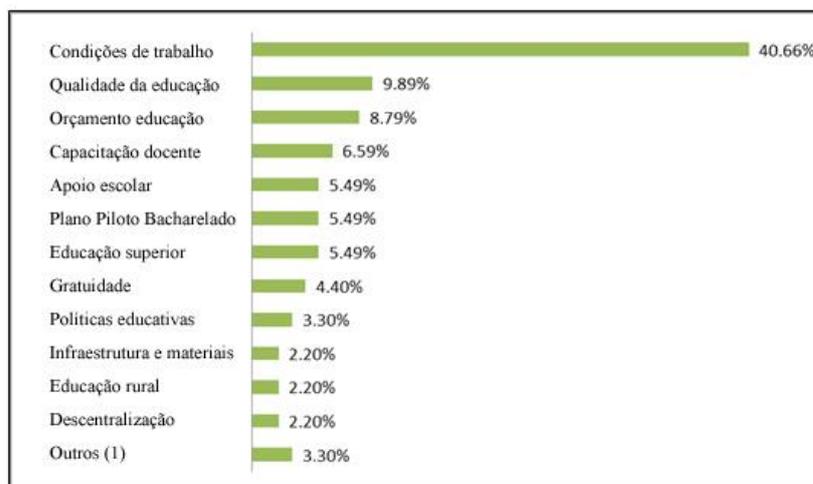
principais atores; no palco da luta pela recuperação da institucionalidade democrática os grêmios recuperaram sua presença social e mostraram a vigência de sua capacidade de mobilização; o SUTEP mostrou o poder recobrado nesse palco, sendo um dos principais atores da aliança das forças democráticas. De maneira que a dinâmica da relação entre o governo, fruto dessa mobilização, e o grêmio magisterial, é uma de interdependência, de antigos aliados na mobilização nas ruas, e de aliados políticos na contenda eleitoral. Esta é uma peça chave para compreender, como tratarei de fazê-lo mais adiante, a falta de sintonia sobre a política magisterial entre o Ministro da Educação no período 2001-2002²⁸ e o Presidente Toledo. Este foi um fator decisivo em sua remoção do cargo de Ministro pouco antes de cumprir um ano na chefatura do Ministério.

2.2 A configuração de uma nova agenda sobre o *problema docente*

O tema das condições trabalhistas dos professores da educação pública concentrou a notícia sobre a educação nos seis últimos meses do governo de Fujimori. Mas o tema das condições de trabalho do professorado foi o mais frequente no debate público, não só durante o último semestre do governo autoritário, senão que foi também nos dois períodos seguintes. Os gráficos 1, 2 e 3 mostram a frequência de aparição do tema das condições de trabalho dos professores em cada um dos períodos estudados. Observa-se que este representa 40% de todos os temas registrados no período de Fujimori; 30% dos temas registrados no período de Paniagua; e ao redor de 20% no período de Toledo. Nos dois primeiros períodos este foi claramente o tema dominante sobre a educação na imprensa escrita, em termos da frequência de aparição em notas jornalísticas. No período de Toledo o tema das condições de trabalho dos professores compartilha o primeiro posto na frequência de aparição nos jornais com o tema da educação superior.

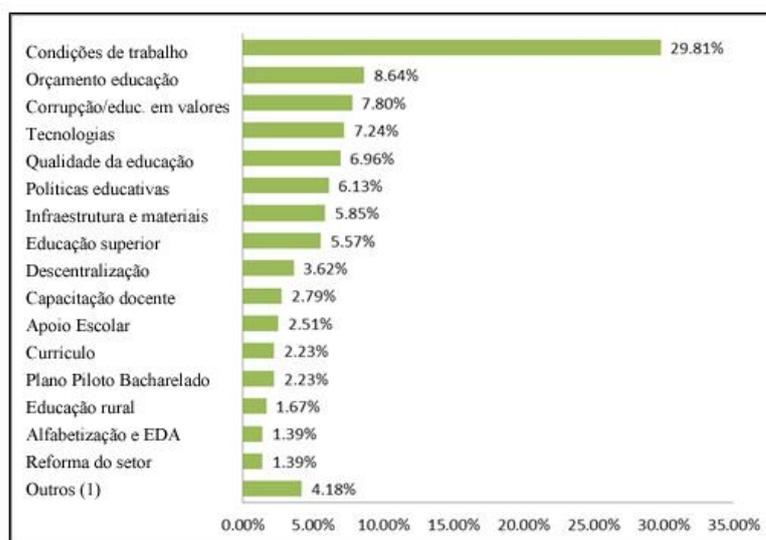
28 O governo de Alejandro Toledo (2001-2006) teve quatro Ministros da Educação: Nicolás Lynch Gamero (julho 2001 - julho 2002), Gerardo Ayzanoa do Carpio (julho 2002 - junho 2003), Carlos Malpica Fautor (junho 2003 - fevereiro 2004) e Javier Sota Nadal (fevereiro 2004 - julho 2006).

GRÁFICO 1
Distribuição de notícias sobre educação na imprensa escrita 2000-2001
Período Fujimori. Julho 2000 - Nov. 2000 (n=91)



(1) Tecnologias, Educação em valores, Alfabetização/Educação de Adultos. Fonte: jornais El Comercio, La República e Expreso; edições Julho 2000 a Dezembro 2001. Elaboração de Sandra Azañedo

GRÁFICO 2
Distribuição de notícias sobre educação na imprensa escrita 2000-2001
Período Paniagua, Novembro 2000 – Julho 2001 (n=359)

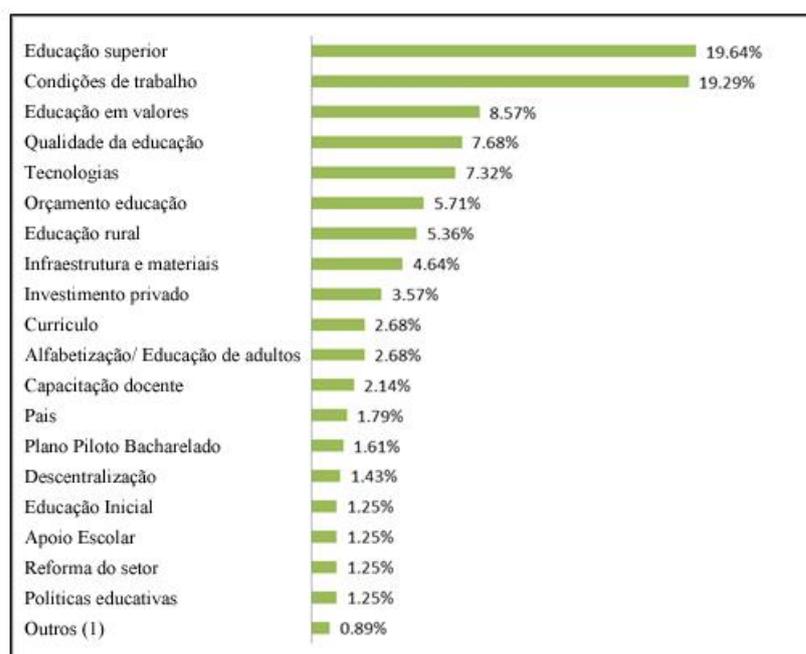


(1) Investimento privado, Gratuidade do ensino, Educação privada, Educação Secundária, Educação Inicial, Pais de família. Fonte: jornais El Comercio, La República e Expreso; edições Julho 2000 a Dezembro 2001. Elaboração de Sandra Azañedo.

Acredito que isto foi assim devido principalmente à mobilização do grêmio magisterial em torno de duas demandas: a melhora substantiva dos salários dos

professores, e a nomeação de professores com contratos temporários. Os salários dos professores tinham se mantido congelados ao longo da década de 90, produto das medidas de restrição do orçamento público. Durante esse tempo também foram proibidas as nomeações em vagas em todo o setor público, fechando desta maneira o acesso à carreira pública; os professores só podiam ingressar a prestar serviços ao setor público da educação através de contratos temporários (ALCÁZAR et ao., 2001). A expansão educativa dos 90, como já foi assinalado anteriormente, se deu sobre a base da contratação em condição de eventuais de milhares de professores –segundo o sindicato, eram 80 mil os professores nesta condição trabalhista-, para cobrir a crescente demanda educativa em todo o país.

GRÁFICO 3
Distribuição de notícias sobre educação na imprensa escrita 2000-2001
Período Toledo, Julho - Dezembro 2001 (n=560)



(1) Gratuidade, Educação privada, Educação Secundária. Fonte: jornais

(2) El Comercio, La República e Expreso; edições Julho 2000 a Dezembro 2001.

(3) Elaboração de Sandra Azañedo.

No segundo semestre do ano 2000 ocorreu um processo único, no qual a mobilização do grêmio, por demandas particulares da categoria, se articulou com a demanda social ampla na contramão da fraude eleitoral que levou a Fujimori a seu terceiro mandato presidencial. ES um duplo movimento, pelo qual a mobilização do

professorado –junto com os trabalhadores da saúde e outros grêmios–, serviu de canal de expressão para outros setores sociais organizados ou não; e ao mesmo tempo ela se articulou com uma mobilização mais ampla cujo motor era a rejeição à manipulação das eleições e a corrupção do sistema político. O sindicato se localizou no campo das forças democráticas mobilizando as suas bases em todo o país, na luta contra o governo autoritário que tinha manipulado as eleições.

Uma vez instalado o Governo de Transição, o sindicato, que já tinha recuperado sua capacidade de mobilização e legitimado sua demanda no marco da defesa da democracia, retomou as bandeiras do grêmio exigindo ao Gabinete aumento de salários e nomeação de professores contratados. A dinâmica da tensão de forças entre as autoridades do Ministério de Educação e os dirigentes do SUTEP, marcaram este ciclo, no qual a principal iniciativa governamental foi o chamado ao acordo amplo para a definição de políticas de Estado. O período eleitoral foi um marco que favoreceu uma ainda maior visibilidade ao assunto das empobrecidas remunerações do professorado; os candidatos se encarregaram de reforçar a necessidade de fazer justiça melhorando os salários dos professores. Ainda que em menor medida, o Congresso Anual de Executivos, CADE, também foi um espaço no qual o tema dos salários foi colocado no debate público junto com o do necessário aumento do orçamento público destinado à educação. O governo de Toledo recebeu o lugar de um sindicato mobilizado e fortalecido pelo compromisso do Presidente de duplicar os salários dos professores até o termo de seu mandato.

Tudo isso contribuiu para manter o problema das condições trabalhistas do professorado num lugar de destaque no debate público. Não obstante esta tendência, cabe assinalar que, comparando o peso relativo do tema da condição trabalhista na agenda pública sobre a educação dentro de cada um dos três períodos, observa-se que o tema foi diminuindo em frequência de aparição: 40%, 30%, 20% respectivamente, do total das notícias sobre educação em cada período analisado. O seguimento da notícia permite observar o que denomino uma ampliação da agenda educativa, como parte do processo da transição democrática. Com a mudança de regime se abriu um espaço de discussão pública no qual se incorporaram outros temas ao debate cidadão sobre os problemas e as prioridades da educação no país. O orçamento público, a educação superior, as tecnologias da informação e a comunicação, a definição de políticas de

longo prazo, a educação em valores, a qualidade educativa, a educação em áreas rurais, foram temas que convocaram o debate da opinião pública refletida na cobertura da imprensa.

Vejamos com maior detalhe estes três momentos do debate público sobre a educação, onde se configura uma nova agenda sobre o *problema do magistério público*.

2.2.1 As demandas do magistério público

Em julho de 2000, o panorama político esteve dominado pela mobilização dos professores ao longo do país, liderados pelo SUTEP, demandando melhoras salariais e a nomeação dos professores contratados. Segundo a diretoria do SUTEP tratava-se de 285 mil professores a nível nacional, dos quais 80 mil estavam em condição de contratados. Nos meses posteriores, as demandas e mobilizações dos professores se agregaram às mobilizações da oposição e da cidadania pela recuperação da democracia. Nessa conjuntura, o sindicato recuperou espaço político e adesão social a sua demanda depois de praticamente uma década de inação da atividade gremial.

A convocação pelo sindicato à greve nacional do magistério, no dia 19 de julho desse ano, foi respondida por um anúncio do governo, que se encontrava em estudo a criação de um escala docente que considerava os méritos profissionais, a experiência e a vocação de serviço. O então Ministro de Educação, García Escudero, apelou à metáfora dos “generais da educação” assinalando que o primeiro nível da escala seria ocupado pelos recém-formados da carreira de Educação depois de trabalhar durante um ano em escolas rurais; e iriam ascendendo na escala até se converter em “generais da educação”. Referiu-se aos professores que não acataram a greve como *apóstolos da educação*: “...porque apesar das dificuldades que enfrentam, cumprem com ternura o apostolado de ditar classes aos futuros cidadãos do país.” (Jornal oficial El Peruano, 20/07/2000, p.8)

O SUTEP articulou as demandas do grêmio por salários e estabilidade trabalhista, com a defesa da gratuidade da educação pública pretensamente ameaçada, e o melhoramento da qualidade educativa, inserindo a reivindicação econômica no programa mais amplo de rejeição ao governante ilegítimo, fruto da fraude eleitoral, no

clima de desgaste do regime autoritário: “não se pode brincar com os anseios e esperanças dos professores, por isso há um grande mal-estar no magistério contra o mandatário ilegal” (La República 15/07/2000, p. 12). Estava em preparação a *Marcha dos Quatro Suyos*, convocada para os dias 26, 27, 28 de julho, em defesa da democracia e pela exigência de novas eleições transparentes. O sindicato de professores, assim como outros grêmios, teriam de participar nesta multitudinária manifestação cidadã.

O tema dos baixos salários e o alto número de professores com contratos temporais foi posto no debate público por motivo da celebração do Dia do Professor, o dia 6 de Julho, data instituída no calendário cívico escolar desde 1953²⁹; e o chamado a um greve nacional do magistério liderado pelo SUTEP. Outros temas sobre a educação tiveram menor presença nos meios de comunicação; tais como a necessidade de incrementar o gasto público em educação, a problemática do trabalho infantil e a educação, os programas de apoio nutricional para escolares, o Plano Piloto do Ensino Mesdio, e a intervenção da autonomia universitária.

Crítico panorama educativo.

Mais de 50 mil professores estão desempregados s.

Só o 2.8% do PBI se dedica ao ensino, segundo a OIT.

Esta é a chamada da nota do jornal conservador *Expreso* (6 de julho de 2000, p 8), que remete à voz da congressista da oposição Gloria Helfer, que ocupou o primeiro gabinete de Fujimori o ano 1990 como Ministra de Educação. A nota também dá espaço a declarações de Olmedo Auris, então Secretário Geral do SUTEP. A nota jornalística cita os baixos salários e o “crescimento desordenado e indiscriminado dos institutos superiores pedagógicos (ISP) públicos e particulares”. Os ISP são instituições de educação superior não universitária para a formação de professores de educação básica; o crescimento inorgânico destas instituições educativas acontece desde meados do século passado; no entanto, experimentou uma aceleração produto da lei de promoção

²⁹ O Dia do Professor comemora a fundação da primeira Escola Normal de Homens pelo Libertador José de San Martín, o 6 de julho de 1822 http://www.bnp.gob.pe/snb/data/07/efemerides3_07.pdf, Acesso em 01/10/2012.

do investimento em educação promulgada pelo governo de Fujimori. Este crescimento produziu a “explosão” da oferta de professores que extravasa a capacidade do sistema de assimilá-los, pois não consegue responder à demanda do serviço. Este tema será abordado mais adiante com maior detalhe.

Outro jornal, de tendência progressista, dedica um ESPECIAL pelo Dia do Professor com declarações da Secretária da base de Piura do Sindicato, onde assinala que “o Dia do Professor é uma data para renovar o compromisso de lutar contra a ditadura fujimorista que atenta contra a dignidade e os direitos dos docentes”, e aborda os temas dos “salários congelados desde 1992”, a “perseguição de dirigentes do sindicato”, a “retenção das cotações dos professores sindicalizados”, assim como as necessidades de capacitação e atualização do professorado que não estavam sendo atendidas pelo governo (La República 5/07/2000, p 11).

O sindicato argumentava a relação entre investimento público, qualidade da educação e a relação destas duas com o nível da remuneração do professorado; “a educação no Peru não é de qualidade porque o governo não investe no setor como o fazem outros países da região, entre eles, o Chile.” (La República, 19 de Julho de 2000, p.12). Na mesma perspectiva a associação civil Foro Educativo apresentou suas propostas. “Não há inovação educativa sem aumento de salário”, tituló a imprensa esta proposta que foi apresentada pela porta-voz da associação, Teresa Tovar,

os esforços do governo por impulsionar a modernização educativa deixaram de lado aos docentes não só no tema de suas remunerações senão também no apoio para aceder a novas propostas educativas e na falta de incentivos à criatividade e à inovação. (La República 5/07/2000, p 11)

A nota refere que, segundo a especialista, “a possibilidade de assimilar as inovações educativas estão relacionadas com a capacidade econômica dos professores, tema que foi deixado de lado pela política educativa”.

Para que o magistério possa cumprir com uma função determinante na educação nacional, o Foro Educativo propõe uma renovação e revalorização da profissão docente que inclua um incremento no salário básico dos docentes e um incremento gradual que poderia ser de trezentos a mil dólares. (La República 5/07/2000, p 11)

A proposta de Foro Educativo inclui incorporar aos docentes contratados à carreira pública magisterial, renovar a escala magisterial e “priorizar incentivos extra salariais pelo desempenho em sala de aula, por aperfeiçoamento profissional e trabalho em zonas rurais, amazônicas e de fronteira”.

Outra nota do Especial intitulada “Professores entre os mais pobres” traz uma chamada do Relatório “Quanto custa a educação de qualidade no Peru” publicado pelo Foro Educativo³⁰, no que se assinala que, devido à queda do valor médio das remunerações dos docentes, este coloca ao magistério entre a população que vive em condições de pobreza; assinala que a partir de 1991 se estabeleceram novas normas de política salarial nas quais se manteve em situação estacionária o salário básico e se fizeram incrementos em bônus e subsídios não pensionáveis.

A ex-Ministra de Educação do governo aprista e congressista Mercedes Cabanillas, assinalou em outra nota subintitulada “Inadmissível maltrato aos professores”, que para que o país tenha uma educação de qualidade são imprescindíveis salários justos, bem como capacitação e moradia para os professores, aposentadoria e compensação por tempo de serviços fixados de maneira justa.

Os meios de imprensa informavam o chamado à greve nacional convocado pelo SUTEP para 19 de julho em demanda de “direitos trabalhistas”, a “nomeação de 80 mil contratados”, a “defesa da Lei do Professorado”, a abertura do diálogo com as autoridades do Ministério de Educação e o cumprimento de promessa eleitoral de Fujimori de aumentar o salário dos professores. O dirigente nacional do SUTEP anunciava também a participação de cinco mil professores do interior do país na “Marcha dos Quatro Suyos”, convocada pelas forças opositoras ao regime. Desta maneira a demanda do grêmio de professores por melhores condições de trabalho aparece em dita conjuntura articulada com a demanda social pelo respeito à institucionalidade democrática e a rejeição à fraude eleitoral.

O Especial publica um artigo do então secretário geral do SUTEP, Olmedo Auris; no artigo titulado “SUTEP: um sindicato indestrutível”, o dirigente sindical faz um histórico do Sindicato desde sua fundação, em julho de 1972, destacando o caráter

30 Refere-se à publicação *Quanto custa uma educação básica de qualidade no Peru* de Gorriti, L.C.; Miranda, A.; Pacheco, G. Lima: Foro Educativo, 2000.

classista e a luta democrática (ver Anexo, Quadro 3). Assinala-se também que “o ocorrido na década passada com a ditadura fujimorista é coisa conhecida, sua política esteve e está orientada a privatizar a educação pública, destruir a profissão docente, pulverizar todos nossos direitos e proscrever o SUTEP.” Mais adiante diz Auris que: “A perspectiva do SUTEP a curto e médio prazo é de luta permanente e está relacionada com a derrota da ditadura e seu modo neoliberal, e, portanto, da privatização da educação, de reconquista dos direitos não respeitados e de desmascaramento da terceira via, tão nefasta como o neoliberalismo.” (La República, 5/07/2000, p.19).

O chamado à greve teve eco nas diferentes regiões do país que foram palco de mobilizações dos trabalhadores públicos de educação e saúde. A plataforma da greve magisterial incluía a defesa e a gratuidade da educação e a saúde, pensões dignas para os professores, a aplicação à Lei do Professorado, a abertura de diálogo com a Direção de Educação, a conformação de comissões de resignações e contratos, rejeição ao abuso e chantagem dos diretores e a atualização e especialização permanente e gratuita. Um dirigente do SUTEP declarou que a greve nacional,

[...] pretende demonstrar rejeição a Fujimori e a suas pretensões de municipalizar a educação e a saúde, bem como melhoras em salários e salários, novas eleições democráticas e transparentes, moralização, sanção e destituição de servidores públicos corruptos em Junín e La Libertad para professores injustamente presos.” (La República 19/07/2000, p.12; tradução livre).

O SUTEP demandava o início do diálogo com a autoridade do setor para a negociação do caderno de reivindicações; o secretário geral do sindicato declarou o interesse dos professores em dialogar sobre temas de financiamento para assegurar a educação de qualidade, revalorização da profissão docente, aumento de salário, garantir a nutrição dos escolares, reforma da educação e participação dos docentes nas decisões transcendentais do setor. A medida de pressão estava também motivada pela demanda da vigência da Lei do Professorado (Lei 24029 de 1984).

Os professores perdemos 49% do poder aquisitivo de nosso salário que ascende a 600 sóis, quando deveríamos ganhar 1400 sóis. Todos os direitos, econômicos, profissionais, sociais e trabalhistas que estão nos conteúdos das leis do professorado, 24029 e 25212, que conquistamos na década dos 80, com heróicas jornadas de luta, são atropelados por este governo. (La República 6/07/2000, p.8; tradução livre)

A Lei do Professorado, Lei 24029, foi promulgada nos últimos dias do governo de centro direita de Ação Popular a fins do ano 1984. No governo seguinte, o primeiro do APRA com Alan García na Presidência da República (1985-1990), a Lei não foi incluída no orçamento e, portanto, não financiada nem implementada. Na década dos 90 foram proibidas as nomeações de servidores públicos com o que ficou sem efeito a Lei 24029. O sindicato dos professores reivindica a aplicação desta norma por ser mais protecionista dos direitos trabalhistas do professorado, e devido ao fato de que os critérios da promoção na escala docente privilegiam a antiguidade no serviço.

As autoridades do setor consideraram “inoportuna a greve de docentes” (El Comercio, 19 de Julho de 2000, p.6), afirmando que se esta se tornar ilegal haveria desconto dos dias não trabalhados (Expreso, 19 de Julho de 2000, p.11). O Ministro de Educação, García Escudero, foi deposto do cargo em julho de 2000 e o sucedeu o Chefe do Gabinete ministerial, Salas Guevara. O Ministro García Escudero teria cumprido um papel no projeto reelecionista de Fujimori (BALARÍN, 2005), exerceu a Chefatura do Ministério de Educação durante a campanha eleitoral com o fim de orientar as atividades e os recursos do Ministério a favor do presidente-candidato, sobretudo na reabilitação da infraestrutura educativa prevista no Programa MECEP que atingiu no período 1999-2000, seu ponto mais alto de investimento (op.cit., p. 131).

O sindicato demandou ao novo Ministro da Educação, Federico Salas, a vigência de sua disposição ao diálogo tal como expressou ao assumir a pasta. O SUTEP tinha recusado o anúncio do governo de novos investimentos em infraestrutura educativa; o secretário geral do sindicato declarou que,

Construir 3 mil locais destinados ao setor Educação es um grande “negócio” para o governo. A infraestrutura não melhorará a qualidade da educação no país. Só 2.97% do PBI é destinado ao setor educação quando a UNESCO recomenda destinar 8% e para começar se deveria subir a 5.8% (La República, 25/08/2000, p. 13; tradução livre).

Na apresentação ao Congresso da República da política geral do governo, o ministro Salas anunciou a execução de uma série de medidas; nos seguintes cinco anos se daria ênfase à modernização da educação secundária e anunciou o início da descentralização da educação em todos seus níveis e modalidades. Para isso se instalariam progressivamente os Comitês Locais de Apoio à Gestão Educativa

(CLAGE), integrados por representantes do setor educação, municipalidades, pais e a comunidade; os comitês deveriam desenvolver propostas curriculares, de calendário e horário escolar mais adequados à sua realidade e, dessa maneira, contribuiriam a melhorar a qualidade da educação pública. Outras medidas anunciadas foram o aumento do tempo efetivo de trabalho na escola, com não menos de 36 semanas efetivas de atividades letivas ao ano; o propósito de universalizar a educação inicial para as crianças de 5 anos; o impulso à generalização do Plano Piloto de Ensino Médio; e a aplicação de novas tecnologias na sala de aula mediante o acesso a internet e bibliotecas virtuais. (Jornal oficial El Peruano 25/08/2000, p.5). O tema da incorporação das tecnologias da comunicação e da informação à educação começava a ser destaque; o governo anunciou a celebração de convênios com o governo espanhol para a ampliação da educação secundária à distância (Jornal oficial El Peruano, 26/08/2000, p.2). De aqui em diante, decorreu um breve período até o colapso do governo depois de se fazerem públicas as provas do nível de corrupção em que se encontrava.

2.2.2 A ampliação da agenda sobre a educação

Ainda que o tema das condições de trabalho do magistério público tivesse ocupado efetivamente o centro da agenda pública durante a transição democrática, este foi deixando a centralidade que ocupava ao emergir no debate público outros assuntos e problemas sobre a educação nacional. Estes temas foram novos não porque se falasse sobre eles no país pela primeira vez; a novidade radicava em sua presença na discussão política; no comprometimento da mídia, ao incluí-los em sua agenda, e em colocar estes assuntos no debate público; e na participação de uma diversidade de atores no debate; não só os sindicalistas, autoridades e educadores intervinham nele, senão que se foram configurando correntes e líderes de opinião que ganharam um espaço que antes, ou não existia, ou era bem mais limitado.

A política de diálogo amplo que impulsionou o Governo de Transição criou um mecanismo que permitiu a ampliação da agenda sobre a educação nacional; este mecanismo foi a Consulta para um Acordo Nacional pela Educação realizada entre janeiro e junho do ano 2001, liderada pelo Ministro de Educação. A Consulta foi a

expressão no campo da educação da orientação central do Governo de Transição para democratizar a política. Esta orientação pela qual se realizaram consultas em vários setores, deu lugar à instalação do Acordo Nacional, um foro permanente de discussão sobre as políticas de Estado. O resultado da Consulta, a Proposta para um Acordo Nacional pela Educação, serviu de base para a conformação do Conselho Nacional de Educação e o processo de elaboração da nova Lei Geral de Educação, ambos sob o governo de Alejandro Toledo (2001-2006).

O mecanismo da Consulta e a campanha eleitoral para as eleições gerais que deviam ser em abril de 2001 atuaram de maneira convergente criando um espaço amplo para o debate cidadão sobre os problemas e as prioridades da educação no país. Nesta corrente entrou a Conferência Anual de Empresários que se realizou em janeiro desse mesmo ano e que teve como tema central a educação. No mesmo período a mobilização do grêmio docente continuava ativa levando à mesa de negociações do Gabinete de Transição as demandas do professorado referidas às suas condições trabalhistas. O tema da *qualidade educativa* toma uma forma e um conteúdo particulares a partir da difusão dos resultados das avaliações de rendimento acadêmico de estudantes.

Assim, podemos dizer que o debate cidadão sobre a educação nacional se enriqueceu ao serem colocados, na agenda, temas que anteriormente não estiveram presentes ou estiveram presentes de uma maneira marginal.

No ambiente eleitoral muitas e diferentes vozes coincidiram em assinalar a necessidade de incrementar os recursos destinados à educação, uma das mais baixas da região, e convocar o investimento privado neste esforço. O próprio Ministro de Educação do Gabinete de Transição, Marcial Rubio Correa, fez um chamado ao empresariado neste sentido em sua intervenção no CADE 2000-2001. Durante a campanha eleitoral para as eleições de abril de 2001, não teve candidato que deixasse de levantar como principais promessas eleitorais o aumento da percentagem do orçamento público destinado à educação. (Dados de orçamento público, PIB e gasto por aluno).

A integração das tecnologias da informação e comunicação (TIC), e especificamente o uso da internet para ampliar a oferta educativa do ensino secundário em zonas rurais e de fronteira, onde se apresenta o maior déficit deste nível educativo, se fez presente na campanha eleitoral. Foi uma das principais ofertas eleitorais do candidato Toledo que disse que queria “ser recordado como o Presidente da Educação”

(El Comercio, 20/05/2001, p. 3), pela centralidade que iria ter a política educativa em sua gestão de governo. O Projeto “Huascarán” foi aprentado no CADE como o projeto educativo para dar educação por internet de maneira que ao concluir seu mandato não teria “nenhum aluno no país sem Internet” (La República, 25/01/2001, p. 4). Efetivamente o Projeto Huascarán começou a ser implementado no final do ano 2001 no marco dos lineamentos de políticas gerais para a massificação do acesso a internet no país; um de seus objetivos era incrementar a oferta educativa de qualidade em zonas rurais, de selva e de fronteira, “no marco de uma política intercultural e bilíngue”³¹. O antecedente do Projeto Huascarán foi o Programa de Educação a Distância implementado durante o governo de Fujimori. Huascarán continuou até que foi substituído pelo programa Uma Laptop por Criança (OLPC) por decisão do governo seguinte.

A experiência com estes programas que envolvem o uso das TIC, especificamente a internet, e que se propõem como meios para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade ao potencializar o acesso à informação pelos escolares, são um claro exemplo do que Balarín (2005) chama “descontinuidade” como marca das políticas educativas no Peru; além de ter como eixo comum o uso das tecnologias, cada programa definiu seu objetivo, seu público e até o suporte tecnológico. Cada um implica uma demanda de ajuste e adequação por parte do professorado, cujo papel nestes projetos está escassamente especificado; mais ainda, os programas não contemplam o treinamento dos professores para o uso efetivo das tecnologias nos processos de ensino. Mas criam um novo campo onde o professor é colocado como uma causa do limitado impacto dos programas, assinalando que os professores *não sabem usar a tecnologia*.

A luta contra a corrupção e o acordo foram os dois eixos do Governo de Transição; eles se traduziram em diferentes medidas de política nos diferentes âmbitos da gestão pública, como foi a *Consulta Nacional* para as políticas educativas. O tema da corrupção esteve vivamente presente no debate público durante a *Consulta* e a campanha eleitoral. Para enfrentar este árido problema que atingiu níveis apavorantes durante os anos 90 e que tinha sacudido a consciência cidadã a partir da exibição dos

³¹ O Projeto Huascarán se criou mediante o Decreto Supremo 067-2001-ED. O projeto foi uma das promessas eleitorais do candidato Toledo e constituiu uma iniciativa do Presidente mais do que uma iniciativa do Ministro de Educação.

“vladivídeos”³², as vozes se pronunciavam propondo a necessidade de por, no centro, uma “educação em valores”, a ética e a educação cívica; apelando para isso em primeiro lugar à escola mas também à mídia. Segundo Durand (2004), a descoberta dos “vladivídeos” e imediatamente depois o início das investigações sobre estes fatos, geraram uma onda anticorrupção sem precedentes, pois os áudios e vídeos, “ilustraram de modo inquestionável a profundidade da corrupção e iniciaram um estranho *contraciclo moral* na sociedade civil e no Estado” (op.cit., p. 122). A partir do Governo de Transição se conformaram os Julgados Anticorrupção e se fortaleceu a Procuradoria da República, instituições que permitiram a investigação e condenação de implicados em casos de corrupção.

Uma medida de política do governo de Paniagua e que continuou Toledo, na perspectiva da luta contra a corrupção e de democratização da gestão pública, foi a criação de normas de transparência da informação³³ pelas quais as instituições públicas instalaram sites para o acesso livre a informação de documentos oficiais, organograma, informação orçamental, aquisições, entre outra informação relevante; o Ministério de Educação foi parte desse processo.

A corrupção no sistema educativo, no entanto, é anterior à corrupção do sistema político do decênio autoritário; os mecanismos de corrupção estão instalados na estrutura organizativa do sistema educativo, basicamente nos órgãos intermediários de governo a nível regional (as Direções Regionais de Educação) e local (as Unidades de Gestão Educativa Local). Nestes se processam os requerimentos de pessoal, docentes e administrativos, as atribuições de vagas, as nomeações e os contratos; até que outro mecanismo, transparente, substitua este, como os concursos públicos para o acesso e a promoção na carreira pública magisterial. Quem sentiu diretamente e por longo tempo o peso desta corrupção no sistema educativo foi o professorado; Este mal-estar pôde expressar-se na *Consulta*, quando as vozes dos professores manifestaram seu

³² O primeiro deles foi um vídeo filtrado à imprensa e transmitido por um canal de televisão onde se viu o assessor do Presidente e homem mais poderoso do regime, Vladimiro Montesinos, pagando 15.000 dólares a um congressista de oposição para que mudasse de partido político. Foram ao todo 4 mil vídeos gravados pelo assessor Montesinos que documentam visualmente as propinas e compras de influência (DURAND, 2004).

³³ A Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública, Lei N° 27806, e sua modificatória a Lei N° 27927 ambas de 2003; aprovaram-se com a finalidade de “promover a transparência dos atos de Estado e regular o direito fundamental do acesso à informação consagrado no numeral 5 do artigo 2° da Constituição Política do Peru”; seu Artigo 7 estabelece que “toda pessoa tem direito a solicitar e receber informação de qualquer entidade da Administração Pública. Em nenhum caso se exige expressão de causa para o exercício dEste Direito”. Normas Legais, Jornal oficial El Peruano, 7/08/2003.

descontentamento pelo burocratismo e corrupção de alguns servidores públicos como o segundo problema mais sentido depois dos baixos salários (Expreso, 10 de Abril de 2001, p.11).

Segundo a Defensoria do Povo (PERU, 2009) a corrupção costuma ser uma causa importante dos problemas que afetam ao setor Educação. Trata-se de situações que podem apresentar-se em todas as instâncias da gestão educativa, que vulnerabilizam de diferentes formas e graus o direito fundamental à educação: as cobranças indevidas restringem o acesso à educação pública, os desvios de fundos destinados à construção de escolas públicas afetam, em primeiro lugar, às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Fatos de corrupção nos órgãos intermediários tinham sido temas frequentemente difundidos pela mídia; dessa forma a cidadania sabia, por exemplo, que professores sancionados por mau comportamento com seus alunos, foram “premiados” com um posto de trabalho como servidores públicos administrativos num destes órgãos descentralizados de gestão educativa. A resposta que deram as diferentes autoridades que entraram na Chefatura do Ministério de Educação não enfrentou a causa do problema da corrupção no sistema, provavelmente devido a sua complexidade; quando houve uma resposta foi no sentido de pedir a intervenção policial para a investigação dos fatos.

Mencionei a complexidade do problema da corrupção no sistema educativo; não cabe neste trabalho aprofundar no tema, basta deixá-lo indicado dada sua relevância para um entendimento mais amplo do conjunto de aspectos que compõem a problemática das condições do trabalho docente. Alguns analistas do tema sustentam a existência de uma sorte de “aliança” em alguns órgãos de gestão educativa, entre servidores públicos corruptos em posições de direção (chefes, diretores), e dirigentes sindicais. O que se observa como falta de ação das autoridades pode ser produto de um tipo de pacto para uma “paz sindical” percebida como necessária para o curto período da gestão de um Ministro da Educação; no Peru esses períodos são, em média, de um ano.

Durante o segundo turno das eleições presidenciais, em maio de 2001, a Confederação Nacional de Empresa Privada, CONFIEP, propôs aos candidatos Alejandro Toledo e Alan García assinar a Proposta para um Compromisso com o Peru;

O Peru precisa superar a desconfiança provocada pela mentira e a corrupção e consolidar a cultura do sucesso, para o qual é imprescindível celebrar um compromisso com aqueles que podem ser seus futuros dirigentes. Ninguém quer promessas que depois não se cumpram. (Expreso, 11/05/2001, p.3; tradução livre)

A Proposta da CONFIEP aos aspirantes à Presidência da República continha um conjunto de temas e compromissos para o futuro dirigente: sobre a institucionalidade democrática e os direitos humanos e sociais, a educação, a propriedade privada, o regime econômico, a descentralização e o setor público, as Forças Armadas e a Polícia Nacional, a segurança cidadã e a subversão, a luta contra a corrupção e a governabilidade. Aprofundarei mais adiante o novo papel que este ator começará a jogar na definição das políticas educativas a partir do processo de reinstitucionalização democrática.

O tema da educação superior ganhou relevância durante o Governo de Transição e continuou durante o governo de Toledo. Os ministros de Educação Marcial Rubio Correa (novembro 2000 - julho 2001), e Nicolás Lynch Gamero (julho 2001 - julho 2002), provinham do mundo acadêmico e universitário; Rubio, advogado, professor de direito constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Peru; e Lynch, sociólogo, professor da Universidade Nacional Maior de San Marcos. Já na época os dois ministros eram vistos como figuras públicas; como acadêmicos, analistas, jornalistas e, em maior medida Lynch do que Rubio, políticos vinculados com a esquerda e centro-esquerda respectivamente.

Lynch foi um ativo militante das forças que confluíram na luta pela realização de eleições limpas e transparentes e contra a reeleição de Fujimori; fez parte do bloco de partidos políticos da “nova esquerda” no final dos 70 do qual foi um de seus líderes; é colunista político do jornal La República e es autor de artigos acadêmicos e livros sobre a esquerda peruana. Desde 2010 até 2012 Lynch atuou como embaixador na Embaixada de Peru na Argentina.

Rubio foi diretor da DESCO, uma das primeiras ONGs peruanas fundada a inícios dos anos 70, que ocupou um papel de liderança no campo dos projetos de desenvolvimento local e da investigação social; Rubio foi, ainda, diretor da Revista Quehacer publicada pela DESCO. Nos anos 80 Rubio foi eleito regedor da

Municipalidade Metropolitana de Lima; depois do Ministério de Educação foi vice-reitor da PUCP e, desde 2009, reitor dessa casa de estudos.

Talvez por essas razões de sua biografia e trajetória pessoal, as gestões dos dois ministros do período de 2000-2002 puseram na agenda pública de uma maneira marcante o tema da educação superior, particularmente a situação das universidades. A normatividade criada durante o governo de Fujimori para a promoção do investimento privado em educação estava resultando no aumento de uma oferta educativa escassamente regulada de centros de ensino técnico e universitário. No final de 2004 havia no país 82 universidades, das quais 35 eram públicas e 47 privadas, com pouco mais de quinhentos mil estudantes matriculados e 42 mil docentes³⁴. Os cursos de mestrado passaram de 267 em 1996, a 741 em 2004³⁵, dos quais 69% eram oferecidos por instituições públicas, sendo que a oferta privada de pós graduação aumentou de 26% em 1996, a 31% em 2004 . De 35 universidades que existiam em 1980, das quais 25 eram públicas e 10 privadas, com uma população próxima de um quarto de milhão de alunos. Em quinze anos o número das universidades privadas tinha quase triplicado (28 em 1994), igualando em número às públicas; a partir da criação do Conselho Nacional para a Autorização de Funcionamento de Universidades (CONAFU, criado por Lei 26439) em 1995, o número de universidades privadas superou ao das públicas (PERU, 2005, p.15); e no médio prazo a tendência é que a matrícula privada supere à pública (PERU, 2005).

De outro lado, o regime democrático permitiu as demandas pela recuperação da autonomia universitária e a cessação da intervenção das comissões reorganizadoras impostas pelo governo de Fujimori. Iniciou-se o processo de desativação das comissões, de eleições das autoridades pela comunidade universitária, e de investigação das denúncias por atos de corrupção cometidos durante a intervenção. No verão do ano 2001, o Gabinete de Transição dispôs a restituição dos órgãos de governo das universidades nas quais ocorrera intervenção, entre elas, a Universidade Nacional Maior de San Marcos, Enrique Guzmán e Valle – La Cantuta-, ambas em Lima, convocando a

34 Universidade no Peru. Relatório 2005. Ministério da Educação, Direção de Coordenação Universitária. Disponível em <http://www2.minedu.gob.pe/dcu/files/livro4/creditos.pdf>. Acesso em 5/10/2012.

35 Ministério da Educação, Dirección de Coordinación Universitaria. Disponível em <http://www2.minedu.gob.pe/dcu/index.htm>. Acesso em 5/10/2012.

eleições das autoridades (reitores e decanos). Também dispôs a reincorporação de docentes, alunos e administradores que foram separados de seus centros de estudos pelas comissões reorganizadoras entre os anos 1995 e 2000. Isto deu lugar a um período de abertura de denúncias e pedidos de investigação de mau uso de fundos públicos durante a intervenção nas universidades; bem como a demanda de processos transparentes de concurso público para a nomeação de docentes universitários.

O tema do orçamento destinado à educação superior, um dos mais baixos da região, foi colocado também no debate público. A perspectiva dos ministros Rubio e Lynch ia além do orçamento, incorporando os temas do sentido e da qualidade da educação superior. Em novembro do ano 2001 foi criada a Comissão Nacional pela Segunda Reforma Universitária e instalada em janeiro do ano seguinte pelo Ministro Nicolás Lynch, presidida por Javier Sota Nadal, então reitor da Universidade Nacional de Engenharia. Posteriormente Javier Sota Nadal foi o quarto e último chefe do despacho de Educação do governo Toledo. A Comissão tinha a encomenda de fazer um diagnóstico da realidade dos centros superiores de estudo do país e elaborar um anteprojeto de Lei Universitária que substituiria a vigente desde 1983. O ministro Lynch destacou a importância do desenvolvimento da investigação científica como um papel da universidade pública.

A situação dos centros de formação de professores foi também um tema muito premente no debate público. De maneira similar a outros países de América Latina, no Peru a formação de professores dos três níveis da educação básica –inicial, primária e secundária–, realiza-se sob dois modelos institucionais: institutos superiores pedagógicos não universitários (ISP), e faculdades universitárias, ambos de gestão tanto pública como privada. Os ISP conferem o título profissional de Professor num nível específico e numa área disciplinar; os graduados podem obter o grau acadêmico num programa universitário autorizado para tal efeito, depois de dois semestres complementares. No início do presente século a metade dos estudantes da carreira de educação se formava para ensinar no nível primário aproximadamente 11,7% para ensinar em educação inicial e 30 % se formava para o ensino secundário (ARREGUI et al., 1996). A grande maioria de estudantes da carreira de educação primária era de mulheres, enquanto a maioria dos futuros professores de secundário era de homens. No

Peru pode-se falar como em outros países latino-americanos da feminização do magistério, mas para referir-nos ao professorado do nível pré-secundário.

Segundo o estudo de Arregui et al. (1996), mais de 40% dos estudantes da carreira de educação era proveniente de famílias cujos pais tinham estudos primários completos, e 23% dos estudantes tinha pais com educação superior. Cerca de 30% de estudantes tinha como língua materna um idioma diferente do castelhano, línguas quechua, aymara ou outra língua nativa. A mesma percentagem trabalhava enquanto estudava, sobretudo no comércio, ambulatório, atividades agrícolas e serviços pessoais.

O número de ISP privados experimentou um forte aumento na década de noventa, produto da legislação de fomento do investimento privado na educação (Decreto Lei 882 de 1996). Para fins de 1995 funcionavam em torno de 374 instituições que apresentavam programas de formação magisterial; delas 38 eram universidades e 89% eram institutos superiores pedagógicos, mais da metade destes era de gestão privada (ESCOBAR, 2002). Em 2000 mais da metade das instituições eram privadas, enquanto só poucos anos atrás quase todas eram públicas; quase todas as instituições fundadas no final dos 90 foram de gestão privada; sendo que a antiguidade média das instituições privadas de formação magisterial era de três anos (ARREGUI et al., 1996).

O número de egressos da carreira de educação, sobretudo de educação primária, aumentou também nesse período produzindo-se um índice elevado de desocupação de professores; e teve um efeito no nível de remuneração docente. Em 2000 havia no país 318 ISP e 38 universidades que ofereciam a carreira docente; dos primeiros, 138 eram de gestão pública, isto é 43% dos centros de formação não universitária e que absorviam mais de 60% da matrícula neste nível de estudos; 70% dos estudantes dos ISP eram mulheres (BANCO MUNDIAL, 2001). A formação de professores nos ISP tem que se orientar pelo currículo prescrito pelo Ministério de Educação; já a autonomia universitária outorga maior liberdade às faculdades com relação ao currículo.

De outro lado a qualidade da formação oferecida, sobretudo nos ISP, estava seriamente questionada; era tida como uma formação de qualidade “pobre”; os estudantes que ingressavam às faculdades tinham as mais baixas notas de rendimento às universidades (BANCO MUNDIAL, 2001). O rápido crescimento de ISP privados nos noventa não esteve acompanhado da avaliação da qualidade da formação oferecida por

parte das autoridades públicas que concediam as permissões para a abertura de novos ISP.

2.3 O empresariado, a globalização e a educação.

A XXXVIII Conferência Anual de Empresários desse ano, CADE 2000-2001, realizada em fevereiro de 2001, teve como tema e título de sua reunião anual “Peru: Em que país nós queremos viver? A aposta pela Educação e a Cultura”. O governo estava sob as redes do Gabinete de Transição que conduzia o processo de transferência a um governo democraticamente eleito; o contexto do CADE 2000-2001 era a campanha eleitoral para as eleições gerais de abril.

O Diretor do Instituto Peruano de Administração de Empresas -sede tradicional de realização dos CADE- Drago Kisic, explicou a motivação para abordar o tema da educação no evento empresarial; melhorar a educação disse, es um dos grandes desafios da sociedade peruana para enfrentar a diminuição da pobreza e a desigualdade, possibilitando a sustentabilidade do desenvolvimento. Assinalou que a globalização propôs novas relações entre a economia, a educação e a cultura, “nos enfrentamos ao desafio de criar um novo mercado para os diversos produtos que a sociedade do conhecimento põe ao nosso alcance” (ver Anexo Quadro 4). Resulta claro que o CADE 2000-2001 foi um momento em que a classe empresarial propôs ao futuro governo sua expectativa sobre a educação como fator do desenvolvimento econômico. A classe empresarial apresentou uma agenda sobre a educação desde sua perspectiva ou visão de futuro; propôs que esse ano se iniciasse um processo de discussão e análise “das atitudes e os valores culturais como condições e como marco do desenvolvimento econômico do país”.

Os diferentes especialistas convidados ao evento concordaram em assinalar que o país requeria melhorar o investimento educativo e as condições para o trabalho dos professores para melhorar o nível educativo. Entre os conferencistas convidados estiveram representantes da UNESCO, do BID e do Banco Mundial, os que puseram o acento em temas relacionados com melhorar a competitividade do país e as políticas de Estado para a educação. Os especialistas nacionais, tais como Hugo Díaz e León

Trahtemberg, ambos associados do Foro Educativo, apontavam os requerimentos de investimento e melhoramento de condições para o magistério público.

O tema da moral e a ética pública não podiam estar fora do evento, e foram colocados particularmente por algumas figuras do governo. O Primeiro Ministro, Javier Pérez de Cuéllar, falou da necessidade de um “novo contrato social para o século XXI, em que participem pessoas, instituições e todos os componentes da sociedade sob preceitos de tolerância e rejeição a qualquer tipo de violência” (Caretas N° 1655, Fevereiro 2001). O Presidente Paniagua assinalou que “jamais poderemos desfrutar das vantagens da revolução do conhecimento e do desenvolvimento das novas tecnologias se não somos capazes de criar pelo menos ordem, e respeitar valores e instituições” (Caretas N° 1655, Fevereiro 2001). Ao inaugurar o conclave o Presidente do CADE 2000-2001, Baldo Kresalja, expressou a necessidade de “refundar a República”. Entre os assistentes ao CADE 2000-2001 estavam vários empresários simpatizantes do regime de Fujimori; a crise moral não afetava só à classe política senão também à sociedade. O Ministro de Educação do Gabinete de Transição, Marcial Rubio Correa reconheceu que o centro de preocupação de seu despacho eram as dimensões da qualidade, o civismo e a eticidade; e invocou aos empresários a interessar-se pelas diferentes dimensões da educação, tanto os grandes projetos, os aspectos técnicos da aprendizagem contemporânea, e dos recursos da educação peruana, “de como devemos provê-lo tanto o setor público como o setor privado” (La República 26/01/2001, p.16).

A importância política das Conferências Anuais de Executivos, CADE, é indiscutível; desde sua primeira versão em 1972 CADE foi um fórum tradicional de discussão do mais alto nível entre o governo e o empresariado, e um termômetro sensível do humor da classe dirigente nacional (Caretas N° 1696, 15/11/2001). As Conferências foram tribunas abertas onde os empresários e altos executivos propunham seus pontos de vista sobre o acontecer econômico do país (Comercio & Produção N° 2294, Janeiro 2001). Os CADE eleitorais são parte dessa tradição, é quando os principais candidatos à Presidência da República são convidados a apresentar suas propostas políticas; nesta reunião, a apresentação de propostas sobre a educação foi, segundo Drago Kisic, “um dos temas que durante muito tempo esteve ausente nos debates públicos” (ver Anexo Quadro 4). O XXXVIII CADE 2000-2001 foi um dos principais palcos onde o compromisso político de elevar a qualidade da educação

nacional foi explicitado pelos aspirantes à presidência, bem como por empresários e intelectuais.

Desde 2009 se realiza anualmente em Lima o CADE pela Educação³⁶. Trata-se de um evento semiaberto (assistência com convite) organizado com base em conferências de experts nacionais e internacionais. Estão dirigidos a grandes auditórios compostos principalmente por servidores públicos de níveis de governo intermediário e servidores públicos do setor privado. Estes últimos constituem um segmento profissional emergente formado pelos responsáveis e coordenadores de projetos educativos desenvolvidos por empresas privadas. A maioria destes projetos foram desenvolvidos como projetos de responsabilidade social empresarial; geralmente atendem escolas localizadas no meio da atividade produtiva, razão pela qual a maioria destes projetos se localiza em áreas rurais com altos indicadores de pobreza. Quase sempre os projetos de responsabilidade social empresarial intervêm nos processos de ensino e aprendizagem, desenvolvendo materiais didáticos para os alunos e os professores; e costumam priorizar as áreas de lecto-escrita e matemáticas.

Estes projetos educativos são promovidos por grandes grupos financeiros e pela banca privada (BBVA, Banco de Crédito do Peru e Interbank), bem como pela grande mineração (Antamina). Assim, por exemplo, “Matemáticas para Todos” es um projeto promovido pelo Instituto Apoyo³⁷ integrante do Grupo empresarial APOYO; “Ler es estar adiante” es um projeto da Fundação BBVA³⁸; “Professor que deixa rastro” (*Maestro que deja huella*) es do Grupo Interbank³⁹; e “Escolas Exitosas” de Empresários pela Educação. Em juízo dos especialistas, no entanto, o investimento que estes grupos fazem a partir destas iniciativas, é muito pequena comparada com a que realizam grupos empresariais de outros países da região latino-americana⁴⁰; o exemplo que vem muito rapidamente à mente é o dos empresários cafeiteiros da Colômbia.

As empresas patrocinadoras do CADE pela Educação são também importantes grupos econômicos como os das mineiras Hochschild Mining, Southern Copper e Antamina; as empresas cervejeiras Backus e Editora SM; a Coca-Cola e Telefônica, a rede hoteleira Casa Andina; empresas de comunicação como Canal N (televisão por

36 Site oficial de CADE pela Educação <http://doaeduacion.cade-ipae.pe/>. Acesso em 12/02/2012.

37 http://www.apoyo.com/GrupoApoyo/apo_nuestra_respons_quienes.aspx. Acesso em 24/02/2013.

38 <http://www.leer.pe/>. Acesso em 24/02/2013.

39 <http://www.maestroquedejahuella.com.pe/>. Acesso em 24/02/2013.

40 Entrevista com TR-J11; Lima 9/07/2011.

cabo) e Radio Programas do Peru. O centro de estudos de opinião Instituto Apoyo: o BID e o Banco Mundial foram promotores do CADE pela Educação do ano 2010⁴¹.

Entre as entidades promotoras do CADE pela Educação se encontra a Associação Empresários pela Educação (ExE), iniciativa da CONFIEP. A associação ExE nasceu no marco do XVI Congresso Nacional da Empresa Privada o 2006, cujo lema foi “Nosso Compromisso com a Educação”. ExE se constituiu em 2007 como uma associação civil sem fins lucrativos formada por “empresários, empresas e líderes de opinião comprometidos com a educação pública no Peru, como via para atingir a equidade econômica, social e política no país e orientá-lo para o desenvolvimento sustentável”⁴². Na Memória Institucional 2005-2006 da CONFIEP, o Presidente do grêmio José Miguel Morales, refere-se à importância do investimento em educação como ferramenta indispensável para “incorporar à população aos benefícios do crescimento e a necessidade de que a empresa privada, a sociedade civil e o Estado trabalhem juntos, enfocando seus esforços para melhorar sua qualidade como ferramenta básica para superar a pobreza”.

A Associação está formada por 40 sócios e 24 empresas, e se define como um “movimento amplo e aberto em que qualquer empresa ou empresário pode encontrar a possibilidade e oportunidade de exercer sua responsabilidade social empresarial”. As empresas associadas (segundo a informação publicada oficialmente e revisada em data de 13 de março 2012) são os bancos – BBVA Fundação Continental, Banco de Crédito do Peru-, administradora privada de fundos de pensões AFP INTEGRAL, mineiras Antamina, Buena Ventura, Yanacocha, Southern Cooper; a imprensa como El Comercio, Frecuencia Latina e grupo RPP; LAN, Telefônica, Instituto Apoyo, Odebrecht, entre outras.

ExE manifesta que sua missão é articular e potencializar a participação do setor empresarial “no melhoramento da qualidade e equidade da educação, através do diálogo, acordo e desenvolvimento de estratégias com o Governo, a sociedade civil e organismos internacionais”, prioritariamente enfocados às zonas rurais e urbano marginais do país. Na Memória Institucional 2007-2008, a CONFIEP dá conta de três linhas de intervenção de projetos que desenvolvem as empresas de ExE; estas são

⁴¹ Site oficial de CADE pela Educação <http://doaeducacion.cade-ipae.pe/2010/> Acesso em 12/02/2012.

⁴² <http://www.empresariosporlaeducacion.org.pe/> Acesso em 23/03/2012.

gestão e qualidade da educação, onde se localiza o Programa Rede Integral de Escolas; inclusão digital com dois projetos de capacitação de professores; e articulação e apoio a iniciativas para melhorar a lecto-escrita⁴³.

A associação ExE situa os antecedentes da sua formação em iniciativas presvias da CONFIEP, algumas das quais mencionei anteriormente; a assinatura do Pacto Social de Compromissos Recíprocos pela Educação 2004-2006 no marco do Acordo Nacional; a participação do grêmio no processo de preparação do Projeto Educativo Nacional organizado pelo Conselho Nacional de Educação; e como membro da Mobilização Nacional pela Educação no ano 2006. Para canalizar sua participação nestas iniciativas a CONFIEP constituiu no ano de 2005 um Comitê de Educação com o propósito de “iniciar o trabalho de sensibilização ao interior dos grêmios a respeito da situação do setor educação e a necessidade de tomar ações concretas com caráter de urgência”⁴⁴. O objetivo da CONFIEP, ao constituir este comitê, era articular as iniciativas do setor privado no campo da educação; e aproximar os esforços do setor público e privado. Uma das modalidades do programa ExE, neste sentido, são as *feiras de projetos educativos*; trata-se de exposições de materiais didáticos produzidos pelos projetos, e informação sobre seu âmbito de intervenção, cobertura (número de escolas, professores ou alunos), localização, metodologia e resultados. Este tipo de apresentações se realiza simultaneamente e no mesmo campus onde se leva a cabo CADE pela Educação, igualmente durante os congressos anuais da CONFIEP.

Pelo momento não é possível mais do que enunciar estas iniciativas da empresa privada no campo da educação. Não conto agora com suficiente informação sobre o efetivo investimento que realizam, nem sobre as formas concretas de articulação público-privada que estão gerando; tampouco sobre os impactos que estas iniciativas têm sobre a gestão e o governo da educação nacional. Estes são temas de uma futura agenda de investigação.

Existem iniciativas similares a ExE em outros países de América Latina; EDUCA, Ação pela Educação em República Dominicana; Empresários pela Educação

⁴³ Maior detalhe sobre os projetos, âmbito e quantidades de investimento pode ser visto no documento Memória 2007-2008 de ExE, <http://confiep.org.pe/facipub/upload/publicaciones/1/2181/execop2007-08.pdf>. Acesso em 1/03/2013.

⁴⁴ CONFIEP, Memória Institucional 2005-2006.

de Guatemala; Fundação Empresários pela Educação de Colômbia, são alguns exemplos de articulação da iniciativa privada no campo da educação. As associações na América Central são promovidas pelo Programa de Apoio à Reforma Educativa em América Latina, PREAL, através do Programa Alianças Empresa & Educação Pública em América Latina, PAEE. Estas redes locais por sua vez participam em redes internacionais, como é o caso dos Encontros Ibero-americanos da Sociedade Civil, que se define como uma rede de redes de “instituições não lucrativas”⁴⁵.

Sobre responsabilidade social empresarial muito se tem escrito no Peru; Baltazar Caravedo é uma referência no assunto. Há contribuições importantes sobre o tema em geral, no entanto, a intervenção da empresa privada no campo da educação é uma área de estudos ainda a explorar. A partir dos anos 90 se observa no país um crescente número de atividades orientadas à promoção da responsabilidade social empresarial. Não obstante o conceito se estendeu entre os principais grêmios e líderes empresariais, segundo Sanborn (2008) seu alcance é ainda limitado, pois só o integrou uma minoria de empresas; sobretudo aquelas que são mais sensíveis a pressões da sociedade civil e de entidades financeiras internacionais. Segundo o estudo citado, nos anos 90, as atividades de responsabilidade social empresarial consistiram fundamentalmente em doações em dinheiro ou espécie à comunidade destinadas basicamente à educação e à saúde; as empresas que o faziam careciam de políticas institucionais e não difundiam informação sobre as doações.

As conclusões às quais chegam Portocarrero et al. (2005) no estudo exploratório sobre a mentalidade dos empresários peruanos, são muito críticas e relevantes para compreender o comportamento empresarial, bem como as percepções sobre o empresariado. A partir da análise de entrevistas com um grupo de 16 empresários, os autores assinalam que uma característica comum no grupo, é a falta de uma perspectiva cidadã, burguesa e nacional;

Nem sequer é patente a consciência de ser uma elite, uma burguesia que deve identificar seus interesses com os do país e liderar os processos de mudança social. Os grêmios empresariais não aparecem como meios para afirmar uma ação coletiva, salvo em momentos de crise. Tampouco encontramos uma identificação nacional, o sentir-se

⁴⁵ Site oficial de Encontro Ibero-americano da Sociedade Civil
<http://encuentroiberoamericanosc.org/origem-e-antecedentes/#âncora01>, Acesso em 1/03/2013.

parte de uma comunidade de pessoas diferentes na qual o destino de cada um depende do resto. (op. cit., p. 21-22; tradução livre)

A conclusão é muito forte; mas nada me leva a pensar que esteja equivocada. Pelo contrário, ela se corresponde à percepção muito geral que temos até o momento sobre nossa “classe empresarial”. Com relação à educação pública, não obstante as iniciativas referidas, ainda não aparece o empresariado com um papel de liderança, com um projeto nacional para a educação. Do meu ponto de vista e nisso coincido com alguns dos especialistas que entrevistei⁴⁶, o empresariado aparece apenas apoiando ou seguindo algumas iniciativas governamentais de política pública; mas não as lidera. Um exemplo são os pronunciamentos de representantes da CONFIEP respaldando a continuação da reforma da carreira pública magisterial; este respaldo se evidenciou em meados de 2012, quando a nova gestão ministerial deu sinais confusos que originaram a ideia de que teria a intenção de deter a implementação da LCPM. A imprensa e o empresariado demandaram a necessidade de continuar a reforma.

A partir dos exemplos que dei sobre os projetos que grupos empresariais vêm desenvolvendo nos últimos anos, posso concluir que há uma mudança no comportamento empresarial sobre suas ações de responsabilidade social. Ainda que seja pequeno, é cada vez maior o número de empresas que se soma a estas iniciativas; desenvolveram um nível de especialização no desenho e a execução dos projetos; neles trabalha uma quantidade de professores titulados e com experiência de serviço. Como a modalidade de contratação é altamente seletiva (pela lógica de funcionamento da empresa privada), presumo que estes projetos estão resultando num campo de trabalho muito atraente para os professores; com melhores salários e maior autonomia, atraentes para docentes com muito bom perfil profissional. Ainda que, em termos numéricos, não deve ser muito significativo se consideramos o tamanho da população docente, não deixa de ser relevante perguntar-nos pelos impactos desta “tourada” de (bons) professores à atividade privada. Este es um tema pendente de trabalhar numa próxima agenda de investigação.

Mencionei anteriormente a Proposta de Contrato com o Peru que a CONFIEP fez aos candidatos na conjuntura eleitoral de 2001. Vejamos com mais detalhe o

⁴⁶ Entrevista TH-J11, Lima, 09/07/11; y CO-E13, Lima 29/01/2013.

contexto e o conteúdo daquele documento. A proposta foi publicizada em 10 de maio de 2001 através de um pronunciamento do Presidente da CONFIEP, Julio Favre (La República 11/05/2001). O primeiro turno das eleições tinha dado como resultado a necessidade de realizar outro, entre Alejandro Toledo e Alan García; a motivação de tal iniciativa por parte do setor do grande empresariado agrupado na CONFIEP era, segundo declarações de seu diretor Julio Favre, enfrentar a desconfiança da população nas promessas eleitorais, desconfiança que se expressava na alta percentagem de intenção de voto brancos e nulos, o que implicaria o risco, segundo o mesmo Favre, de um esvaziamento de poder que afastaria aos investidores que tanto requeria o país para sair da crise recessiva na qual se encontrava desde 1998. O Contrato devia ser assinado pelos dois candidatos e seria uma sorte de marco legal para o futuro dirigente seguir um rumo determinado, o que daria tranquilidade aos investidores e à cidadania em geral. Com essa proposta, que incluía dez temas, a CONFIEP "exerce uma liderança no político, social e econômico", assinalou Favre.

Os temas do Contrato estavam referidos à institucionalidade democrática, aos direitos humanos e sociais, à educação, à propriedade privada, ao regime econômico, à descentralização e ao setor público, às Forças Armadas e à Polícia Nacional, à segurança cidadã e à subversão, à luta contra a corrupção e a governabilidade. No documento os candidatos se comprometiam a respeitar o regime de economia social de mercado, a liberdade econômica com justiça social, para o qual se deveria constituir um Conselho Consultivo Econômico no qual se discutiriam as propostas de política econômica e os planos estratégicos de desenvolvimento dos diferentes setores. Comprometiam-se também a vigiar o cumprimento da Lei de Prudência e Transparência Fiscal⁴⁷; selecionar entre profissionais de reconhecida solvência técnica e moral e independência aos candidatos que se propunham a ocupar a presidência do Banco Central de Reserva, a Controladoria da República, as chefaturas de organismos de controle como a Superintendência Nacional de Alfândegas e Administração Tributária (SUNAT); assim mesmo se comprometia a continuar com as privatizações e concessões, estimular o investimento privado nacional e estrangeiro favorecendo a

47 A Lei N° 27245, de Prudência e Transparência Fiscal foi promulgada pelo governo de Fujimori em dezembro de 1999.

geração de emprego produtivo e sustentável; respeitar a não reeleição imediata; promover o desenvolvimento descentralizado transferindo progressivamente decisões aos governos locais, em matéria econômica, educativa e de infraestrutura.

No tema da educação o Contrato solicitava aos candidatos comprometer-se em impulsionar um projeto educativo nacional que privilegiasse a cultura da ética, a qualidade do ensino, a capacitação, a melhora de rendimento do magistério e a utilização de tecnologia moderna na educação pública.

Vários setores manifestaram seu acordo com a iniciativa da CONFIEP. A imprensa destacou a importância de um “acordo que reflita consenso e compromisso dos candidatos sobre questões fundamentais além das promessas eleitorais, contribuiria em muito a dissipar o pernicioso ceticismo” (El Comercio 13/05/2001); agregando que, “se entende, no entanto, como premissas básicas, que o empresariado nacional assume, ao lançar esta proposta, sua própria responsabilidade com o país e o restabelecimento democrático” (El Comercio 13/05/2001). Os gremios empresariais manifestaram em geral seu apoio à iniciativa destacando a importância dos acordos econômicos para que o país ganhasse competitividade nos próximos processos de integração econômica da região.

Houve também opiniões discrepantes entre os grêmios empresariais; os críticos questionavam a autoridade moral da CONFIEP, pois o grémio tinha “convivido” com o governo autoritário de Fujimori, o mesmo que “atentou contra a iniciativa privada levando à bancarrota a milhares de empresas” (La República, 12/05/2001).

O secretário geral da Confederação Geral de Trabalhadores do Peru (CGTP), também questionou o Contrato pelo Peru assinalando que não só deveria figurar o tema do emprego, senão do emprego de qualidade e com pleno respeito dos direitos dos trabalhadores: “lamentavelmente na prioridade dos empresários não figuram os trabalhadores senão só seus ganhos” (La República, 12/05/ 2001).

Outras vozes críticas, reconhecendo a importância dos temas propostos no documento –ao mesmo tempo em que assinalavam graves ausências, como o emprego ou a Comissão da Verdade recentemente criada–, destacaram as contradições entre o documento e seus autores. Javier Dez Canseco, ex-senador da República e congressista de esquerda, reclamou à CONFIEP por seu silêncio ante os atos de corrupção e

impunidade durante o regime fujimorista, a ausência de autocrítica para assumir responsabilidades “sobre o passado recente em que vários de seus filiados se envolveram com o poder corrupto; beneficiavam-se empresarialmente da corrupção e constituíam parte ativa e servil do círculo de poder” (La República, 13/05/2001). A resposta do Presidente da CONFIEP Julio Favre ante tais críticas, não fez senão confirmar, do meu ponto de vista, a ausência de autocrítica; Favre falou então que não se tratava de “chorar sobre o leite derramado e escavando no passado e permanentemente chorando pelos erros que se cometeram, ou não se cometeram... nós queremos olhar para adiante” (Gestão, 11/05/ 2001).

Francisco Durand, sociólogo e professor universitário, dedicou-se décadas ao estudo da relação entre empresários e o Estado no Peru⁴⁸. Sobre a relação das elites empresariais e o poder durante o governo de Fujimori, e a forma da articulação entre os interesses empresariais e o poder político, Durand (2004) fala do *triângulo do poder* em torno da Presidência: o serviço de inteligência e o aparelho repressivo policial militar (seu assessor, Montesinos), e o ministro de Economia (Jorge Camet principalmente que fora Ministro até 1998). Nesse *triângulo do poder* a corrupção “aninhou” e se geraram enormes rendas das quais lucraram *políticos empresários e empresários políticos*: os primeiros estão dispostos a acumular ganhos como servidores públicos; os segundos, “se introduziram no Estado para armar redes de influência com o fim de amealhar de rendas, comprar influências, socializar as perdas do setor privado e aproveitar a privatização de empresas estatais” (op. cit., p. 124). *Os empresários políticos* atuaram favorecendo grandes interesses privados, nacionais e estrangeiros, através do privilégio de contratos de estabilidade, privatizações arranjadas, exonerações tributárias e resgates bancários; mecanismos que foram a principal fonte de renda do período neoliberal. Durand (2004) esclarece que a análise da corrupção durante o regime de Fujimori não indica que o empresariado como classe estivesse coletivamente envolvido na corrupção, “mas há uma *responsabilidade geral* por ter sustentado o regime desde o golpe de 1992 até o final, e uma *responsabilidade parcial* de um círculo de importantes líderes e grandes empresas envoltas em rendas e casos de corrupção” (op. cit., p.123).

⁴⁸ Sobre o tema da relação das elites empresariais e o poder durante o governo de Fujimori, pode conferir-se do autor, Riqueza econômica e pobreza política, Fundo Editorial da Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima: 2003.

Entre as empresas e conglomerados econômicos que se beneficiaram das atividades de renda e corrupção mencionadas por Durand (2004), figuram a empresa Telefônica, a mineira Yanacocha, o Banco de Crédito – integrante do grupo econômico mais poderoso do país–; todas elas fazem parte de ExE.

2.4 A centralidade da “qualidade educativa” na definição do problema da educação nacional

2.4.1 As avaliações nacionais de rendimento estudantil

Em fevereiro de 2001 o Ministério de Educação divulgou o Relatório dos resultados para o Peru do estudo comparativo realizado em 1998 pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE). Mais tarde, nesse mesmo ano, o Ministério administrou a aplicação no país das provas PISA, avaliação internacional organizada pela OCDE para conhecer os resultados dos estudantes de 15 anos. No final do ano o Ministério de Educação realizou a Avaliação Nacional de rendimento estudantil cujos resultados foram dados a conhecer em meados de 2002.

Escolares peruanos em último lugar de América Latina em matemáticas

As deficiências ao descoberto

Há deficiências no ensino e pouco atendimento nas salas de aula

O colapso da educação

Somos os piores em matemáticas no continente

Foram manchetes dos principais jornais de circulação nacional que informavam sobre os resultados do estudo LLECE⁴⁹ dados a conhecer pelo Ministro de Educação. O primeiro estudo internacional comparativo sobre linguagem e matemática e fatores

⁴⁹ A informação sobre os recortes de jornal foi tomada de Recortes de Imprensa disponível em <http://grade.org.pe/gtee-preal/evalua.htm>, citado em RAVELA, 2003, p.9

associados em terceiro e quarto grau, foi realizado em treze países de América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, México, Peru, República Dominicana e Venezuela). As autoridades peruanas não autorizaram a publicação dos resultados do Peru no Relatório do estudo publicado no final de 1998⁵⁰. Muito se especulou sobre os interesses políticos do governo depois da não autorização em seu momento da publicação dos resultados; sem descartar esta hipótese (a intenção de Fujimori de reeleger-se em 2000), uma das razões teria obedecido às considerações de ordem técnica, a “discrepâncias técnicas a respeito dos procedimentos seguidos e também quanto ao relatório mesmo” (PERU, 2001, p.2). O mais provável é que ambas tenham sido considerações pretes na decisão das autoridades governamentais; de qualquer maneira, os resultados foram conhecidos pela opinião pública durante o Governo de Transição pelo Ministro Rubio; iniciativa na qual tiveram peso a opinião de pessoas vinculadas ao Foro Educativo. Segundo as declarações de León Trahtemberg, educador e sócio de Foro Educativo, numa entrevista para um semanário,

Se não houvesse uma constante pressão dos que conhecíamos os resultados extraoficiais destas provas, estas teriam passado totalmente despercebidas. O congressista Dr. Roger Guerra García [congressista da oposição] exigiu que se publiquem os resultados, mas a congressista Marta Hildebrandt [congressista do oficialismo] que presidia a Comissão de Educação alegou que isso não era possível porque as provas tinham deficiências técnicas e o Peru não considerava válidos os resultados. Por isto é que Guerra García renunciou à comissão⁵¹.

Os resultados do estudo LLECE foram divulgados através de uma publicação técnica periódica do Ministério de Educação, o *Boletim UMC* 9⁵². Basicamente, o que dito estudo mostrava era que, semelhante aos demais países, à exceção de Cuba, no Peru os rendimentos estudantis estavam muito diferenciados segundo área urbana e rural, e segundo gestão pública ou privada do centro educativo. Mas os estudantes peruanos tiveram um rendimento abaixo da média dos outros países; ocuparam o penúltimo lugar em linguagem e a última posição em matemática (PERU, 2001). O estudo comparativo também mostrou que as diferenças por área rural e urbana refletiam fortes diferenças

⁵⁰ O relatório de 1998 tampouco incluiu os resultados de Costa Rica.

⁵¹ Recortes de imprensa disponíveis em <http://grade.org.pe/gtee-preal/evalua.htm>, citado em RAVELA, 2003, p.9.

⁵² O Boletim UMC é uma publicação online e impressa da Unidade de Medição da Qualidade Educativa (UMC) do Ministério da Educação.

regionais nos rendimentos, bem como marcadas diferenças entre estabelecimentos públicos e privados.

Do ponto de vista da formação de uma opinião pública sobre os problemas que enfrenta a educação nacional cabe supor que a cidadania se informa em primeiro lugar, e as mais das vezes somente pela imprensa que divulga informação proveniente, principalmente de instituições governamentais. No caso específico da difusão das avaliações de rendimento estudantil, o público em geral –pais, políticos, professores–, se informam através das versões que aparecem na imprensa a respeito de ditas avaliações; e isso acontece assim em todos os países da região que implantaram sistemas de avaliação nos 90 e realizaram esforços para disseminar a informação recorrendo para isso à mídia (RAVELA, 2003).

É um público absolutamente minoritário o que vai à fonte oficial para conhecer as avaliações ou estudos nacionais e internacionais, apesar dos esforços de difusão para um público amplo que realizam as unidades técnicas, no caso peruano a Unidade de Medição da Qualidade Educativa do Ministério de Educação. Como vimos, a UMC começou esta tarefa de difusão do estudo LLECE através do Boletim 9, em 2001; não obstante a evidente intenção pedagógica dEste *Boletim*, não se pode dizer que esteja dirigido a um público amplo.

Para começar, trata-se de um tipo de informação muito técnica e complexa, e com frequência a imprensa comete erros na abordagem da informação e na forma de transmiti-la; o que pode acontecer pelo desconhecimento da mídia –não há que esquecer que se trata de uma temática relativamente nova, ainda mais há dez anos atrás–; como também a uma leitura intencionada motivada por razões políticas, ou motivações puramente econômicas por trás do sensacionalismo no tratamento da informação; bem como a debilidades do Ministério ao entregar a informação –falta de clareza sobre os objetivos da avaliação por exemplo–. Em termos gerais, a tendência da imprensa é a destacar os aspectos negativos dos estudos e avaliações sobre o estado da educação, como se evidencia nos manchetes apresentadas anteriormente; e isto também não é uma característica própria da imprensa peruana. O problema que quero destacar, me sustentando no estudo de Ravela (2003), é que o resultado desta forma de difundir a informação sobre as avaliações, ao invés de criar uma consciência e mobilização cidadã em prol de melhorias da educação, está criando uma “busca de possíveis culpados, o

descrédito do sistema educativo em geral e o sentimento de que por muito que se esteja fazendo não se está chegando a lado nenhum.” (RAVELA, 2003, p.4). Eu acrescento, ao que assinala Ravela (2003), que nessa busca de culpados todos os olhares se dirigem ao professorado, principalmente do sistema público; porque o descrédito cai sobre o sistema público apesar das avaliações mostrarem os baixos níveis de aprendizagem de nossos escolares sejam de centros educativos públicos ou privados.

Outra dimensão da difusão da informação sobre as avaliações por parte da imprensa é a forma intermitente pela qual esta faz parte da agenda mediática. Os resultados das avaliações são matéria de notícia imediatamente depois da apresentação pública por uma agência oficial; e que é geralmente de corte “alarmista” como já vimos, com manchetes que falam de catástrofe ou de colapso do sistema educativo. Mas muito rápido deixam de ser notícia, publica-se pouco sobre o tema na imprensa escrita, ainda que se siga usando esporadicamente alguns dados fornecidos pelas avaliações, para diferentes propósitos (RAVELA, 2003); também não existe em nosso meio um jornalismo especializado em matéria da educação.

Ainda mais gritante é o “silêncio” que segue à difusão dos resultados das avaliações; tão bem expressa na inquietude que esse silêncio produz nas palavras de Arregui, na coluna que esta especialista escreveu a propósito da publicação dos resultados da Avaliação Nacional de Aprendizagens realizada no final de 2001, intitulada “Educação: silêncios desconcertantes”

O que sim resulta surpreendente, e tanto ou mais preocupante do que os dados revelados, é o relativo silêncio que seguiu a sua publicação. Salvo uma ou outra coluna editorial que especula em termos gerais sobre as causas desta situação, não apareceram demandas de maiores ou mais detalhadas explicações sobre os resultados da medição ou sobre os fatores que incidiram sobre eles. Também não se escutaram até agora chamados a uma mobilização de esforços confluentes do Estado e de outros setores sociais para atender o que aparece como uma verdadeira emergência nacional. (Colaboração de Patrícia Arregui, El Comercio, 18/07/2002; tradução livre)

Ao revisar as declarações públicas de especialistas com relação aos resultados divulgados do estudo LLECE na semana posterior a sua publicação, percebe-se a rápida associação que estabelece – ora a especialista conferida, ora o jornalista da nota–, entre o baixo rendimento dos estudantes, e uma série de características que atribui ao ensino

do professorado. Isto, apesar do documento Boletim não mencionar este assunto e sim a mudança que o estudo de LLECE confirma, que estudos prévios já tinham identificado a importância das características sócio econômicas; isto é, que os estudantes de escolas públicas pertencem a famílias com maiores níveis de pobreza.

Assim por exemplo, um reconhecido especialista declarou a um jornal que a origem do problema do baixo rendimento guarda estreita relação com o investimento mínimo que o Estado faz em educação e com “a má formação que têm nossos docentes”, já que existem muitos institutos de baixa qualidade que formam os futuros educadores; para este especialista, no entanto, a melhora da “qualidade dos docentes se relaciona com os salários que recebem” (El Comercio 28/02/2012).

Neste outro caso é o jornalista que escreve a nota sobre os resultados do estudo, e que conclui que a informação proporcionada pelo estudo deverá permitir fazer as correções necessárias para “melhorar o ensino de matemáticas e linguagem. Isso implicará dispor de docentes capacitados para ensinar nas áreas Lógica, Matemáticas e Comunicação Integral” (El Comercio 28/02/2012).

O responsável pela comissão de Educação de um partido político de direita declarou que os especialistas não se sentiam surpreendidos por estes resultados pois “faz algum tempo advertem às autoridades sobre a baixa qualidade da educação que se dá nas escolas primárias peruanas, especialmente nas estatais”; e assinalava que para melhorar a qualidade dos cursos de linguagem e matemática seria necessário mudar as classes memorísticas” que se dão nas escolas já que “prejudica a aprendizagem e o desenvolvimento intelectual” dos escolares. Declarou também que são fatores determinantes nestes resultados, “as poucas horas destinadas ao ano para o ditado dos cursos de matemática e linguagem, além das diferenças substanciais no ensino das zonas urbanas e rurais.” (El Comercio 28/02/2012).

Aí então já se falava com certa recorrência do “absentismo” dos professores, sobretudo em escolas das áreas rurais, mas também nas zonas pobres da cidade. Inclusive tinha se cunhado um termo que brinca com as palavras e que conseguiu certa popularidade, para designar este absentismo: *professor de miercoles*, “porque llega os lunes, trabaja lós martes y se va el miercoles” (*professor de quarta*, “porque chega toda segunda feira, trabalha nas terças e vai embora nas quartas) (TRINIDAD, 2006); sendo

que as horas efetivas por ano na realidade eram pouco mais da metade das normas do currículo (500), e nas zonas rurais mal um terço destas.

O Ministro Rubio teria sido cauteloso ao declarar que existiam diversas razões que explicavam o resultado mostrado pelo estudo, “entre as que destacam a deficiência do ensino e o pouco atendimento durante as horas de aula” (El Comercio 01/03/2001). Provavelmente foi a motivação depois da diretora de gestão desse ano escolar. Ao início do ano escolar o Ministério de Educação estabelece as “Normas para a gestão e o desenvolvimento de atividades nos centros e programas educativos no Peru”; um dos propósitos da diretora era, segundo declarações do Ministro recolhidas pelo jornal, desenvolver a capacidade e criatividade de ensino do professor e conseguir que o aluno esteja mais horas no sala de aula educando-se;

Temos uma combinação de problemas de pouca assistência ao coesgio e muita rigidez no tipo de ensino, o qual produzem pobres resultados. Ainda que exista uma capacitação permanente, isso tem a ver com a forma pela qual se realiza o trabalho na sala de aula e é um aspecto qualitativo do ensino ao que daremos especial ênfase neste período (El Comercio 01/03/2001).

Por sua vez a Sociedade Peruana de Educação Matemática propôs a necessidade de declarar em “Estado de emergência” o ensino dessa matéria nas escolas; a representante da associação assinalou “a formação deficiente do docente em dita especialidade como a principal causa da posição atrasada de nosso país na avaliação efetuada pelos técnicos da Unesco” (El Comercio 01/03/2001). Os professores não estariam preparados para propor estratégias que permitam aos alunos desenvolver a capacidade lógica e matemática. O padre Ricardo Morales, presidente da Comissão da Consulta, disse que um dos pontos do Acordo Nacional pela Educação era elevar a qualidade educativa através da capacitação docente. Esta declaração do padre Morales é de começos de março de 2001 quando a Consulta mal tinha começado; sobre este “progresso” de proposta de política docente voltarei mais adiante ao tratar sobre o tema dos vasos comunicantes e os espaços, muitas vezes sobrepostos, que têm como protagonistas principais a membros de Foro Educativo.

*A educação peruana “se deu mal”*⁵³

*Panorama desolador*⁵⁴

*Educação no Peru toca fundo*⁵⁵

Estes foram algumas manchetes da imprensa nacional sobre a publicação dos resultados da terceira avaliação nacional de rendimento estudantil, EM2001, realizada pelo Ministério de Educação em dezembro do ano 2001; em 1996 e em 1998 administraram-se as provas CRECER com um modo de avaliação diferente à aplicada a partir da avaliação de 2001, baseada em critérios. A EM2001 avaliou estudantes de quarto e sexto graus do primário e, quarto grau do secundário, nas de comunicação e matemática; também recolheu informação sobre os fatores associados ao rendimento a partir da aplicação de questionários aplicados a estudantes, professores, diretores e pais. A EM2001 incluiu na mostra pela primeira vez a estudantes de escolas rurais multisseriadas e unidocentes; utilizou provas de matemática e linguagem em castelhano, quechua e aymara⁵⁶.

Os resultados da EN2001 foram publicados na série Documentos de Trabalho UMC, difundidos gratuitamente e postos a disposição ao público no site do Ministério de Educação (<http://umc.minedu.gob.pe/?p=207>). Também se encontram disponíveis em formato digital na web, os documentos de fundamentação da elaboração das provas; as especificações das provas de matemática e de comunicação; as fichas técnicas do desenho amostral; os manuais, os questionários, as bases de dados e os resultados por área e grau avaliados.

O que mostrou a EN2001? Os resultados mostraram um pobre desempenho dos estudantes em ambas as áreas e em todos os graus; mostraram percentagens alarmantes de estudantes que apresentaram níveis de desempenho abaixo do esperado; os

⁵³ La República 01/06/2002 Recortes de imprensa, disponível em <http://grade.org.pe/gtee-preal/evalua.htm>, citado em RAVELA, 2003, p.9.

⁵⁴ La República 03/06/2002. Disponível em <http://www.larepublica.pe/03-06-2002/gloria-helfer-faz-chamado-para-aprovar-ahora-nova-lei-de-educacion-estudam>. Acesso em 16/10/2012. p.9.

⁵⁵ Jornal Ojo 03/06/2002. Recortes de imprensa, disponível em <http://grade.org.pe/gtee-preal/evalua.htm>, citado em RAVELA, 2003,

⁵⁶ As provas em línguas nativas só foram feitas dentro de uma amostra de estudantes de quarto grau de primário, aproximadamente 406, com língua materna quechua e 550 com língua materna aymara. Unidade de Medição da Qualidade, Ministério da Educação. Disponível em <http://umc.minedu.gob.pe/?p=207>; Acesso em 15/10/2012.

especialistas tomaram este resultado como a evidência de um grave problema de qualidade no sistema educativo (ESPINOSA et al, 2003). Os resultados dos estudantes de escolas públicas mostraram-se significativamente mais baixos do que os das escolas privadas, em todos os graus e áreas avaliadas; a escola pública respondia então por 90% da população escolar do primário e 70% da do secundário. A análise dos fatores associados ao rendimento permitiu identificar uma forte associação entre estes e as características socioeconômicas e culturais das famílias dos estudantes, bem como com o contexto dos centros educativos (ESPINOSA et al., 2003). No Peru, o corpo discente que vai aos centros de gestão pública provém quase exclusivamente de famílias de baixa renda; isto nem sempre foi assim, as classes médias se educaram também em instituições públicas quando estas não estavam associadas a pobreza educativa e social como o estão na atualidade.

As marcadas diferenças que o EM2001 identificou, confirmando o que as avaliações de 1996 e 1998 já tinham mostrado, levaram os especialistas a assinalar que estas manifestavam o “grave problema de equidade que atravessa nosso sistema educativo” (ESPINOSA et al., 2003, p.10), onde as brechas sociais e econômicas na sociedade se vêem refletidas nos resultados escolares. O problema de equidade também se mostrou no interior do sistema público, onde os resultados variam segundo os centros escolares se localizem em zonas urbanas ou rurais. Seguindo o raciocínio anteriormente exposto, este resultado se associaria com a desigual distribuição da riqueza no país, “onde 70.7% dos lares de zonas rurais vive em situação de pobreza, contra 34% de lares em zonas urbanas que vivem nela” (ESPINOSA et al., 2003, p.11). Mais ainda, em zonas rurais os estudantes cuja língua materna não é o castelhano mostraram os resultados mais baixos.

Em conclusão, a EN2001 mostrou que ao termo do primário aproximadamente 9% e 7% dos estudantes do país atingiam os objetivos do grau nas áreas de comunicação e matemática respectivamente; ao mesmo tempo em que aproximadamente 21% e 5% dos estudantes de quarto grau do secundário conseguiam os desempenhos esperados em comunicação e matemática respectivamente (ESPINOSA et al, 2003, p.34).

A congressista do oficialismo Gloria Helfer, que presidia a Comissão de Educação do Congresso da República, fez um chamado através da imprensa para

aprovar a nova Lei de Educação que a Comissão vinha trabalhando (La República 03/06/2002). Helfer declarou a esse meio que o projeto de Lei elaborado pela Comissão tinha levado em conta a *Consulta*, projetos propostos por outros congressistas e o projeto que o Sindicato de Professores SUTEP fez chegar à Comissão através de um congressista. Pela resposta da congressista Helfer à pergunta do jornalista pelo procedimento da Comissão para propor a nova Lei de Educação, deduzo que em dito processo o sindicato de professores foi um entre outros atores que participou; não teve um tratamento diferenciado, não parece ter sido uma voz especialmente forte no processo de negociar um texto de Lei na qual sem dúvida traria normas com consequências importantes para o professorado. Nesta parte da entrevista o diálogo entre a congressista Helfer e o jornalista foi o seguinte,

-Qual foi o procedimento de sua Comissão para propor a nova Lei? Na comissão há um pré-acordo que é a partir da Lei que foi fruto de uma conferencia cidadã iniciada em fevereiro deste ano, levando em conta também os projetos dos congressistas [...] todos expuseram seus projetos, o que consta em atas do Congresso, inclusive um congressista canalizou o projeto do SUTEP. (La República 03/06/2002)

Um ano depois, em julho do ano 2003, a imprensa nacional difundiu o documento da UNESCO-OCDE, “Aptidões Básicas para o Mundo do Amanhã”⁵⁷, com os resultados do estudo do Programa Internacional para a Avaliação de Alunos, PISA por suas siglas em inglês, no qual o Peru participou pela primeira vez. As provas de PISA como é conhecida esta avaliação, examinam as capacidades relacionadas com o entendimento leitor, matemática e ciência, de estudantes de 15 anos independentemente do grau ou ciclo que estejam cursando. As áreas temáticas avaliadas são definidas como áreas “chave” pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, OCDE, organização que administra PISA; considera que os conhecimentos e habilidades destas áreas são “necessários para a participação plena na sociedade do conhecimento”.

Cada ano PISA aprofunda numa das três áreas temáticas; a prova PISA de 2001, da qual o Peru participou junto com outros países não membros da OCDE, aprofundou

⁵⁷ “Aptidões Básicas para o Mundo do Amanhã. Outros Resultados do Projeto PISA 2000. Resumo Executivo”. UNESCO-OCDE, 2003. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001307/130796s.pdf>. Acesso em 16/10/2012.

o entendimento leitor⁵⁸. O documento da UNESCO-OCDE causou um tremendo impacto – mediático, momentâneo– e teve grande repercussão nos meios de comunicação; algumas manchetes que noticiavam os resultados que tinham obtido os estudantes em dito estudo;

*O Peru mostra o nível mais baixo de desempenho em leitura*⁵⁹

*Ocupamos o último lugar em leitura*⁶⁰

*Peru entre países com piores resultados em Educação*⁶¹

*Declaremos à educação em emergência*⁶²

*Educação: pior impossível*⁶³

*A Educação em crise*⁶⁴

O estudo da UNESCO-OCDE entrou em cena num momento político especialmente sensível; e se converteu num fator importante na configuração do palco de “emergência educativa”. Havia-se concluído o trabalho de elaboração da nova lei geral de educação e o texto estava pronto para sua promulgação; iniciava-se o segundo ano do governo de Toledo, carregando o peso de duas avaliações prévias de rendimento escolar –o primeiro estudo regional do LLECE de 1998 e a avaliação nacional de aprendizagens de 200-, que mostravam os sérios problemas que o país enfrentava. Iniciando seu segundo ano de governo o Gabinete estreava seu terceiro Ministro da Educação, depois de uma prolongada greve magisterial que acabou conforme a tradição das greves do grêmio docente, com um pífio incremento salarial, nomeação de professores contratados e o fortalecimento do sindicato ante suas bases.

Que dizia o estudo da UNESCO que causou tanto rebuliço? O estudo avaliou os níveis de desempenho de estudantes de 15 anos de 43 países; bem como a relação do meio

⁵⁸ A PISA de 2003 enfatizou em matemática e a PISA 2006 em ciências; nestas duas provas o Peru não participou, o país se reincorporou em 2009 quando PISA avaliou novamente o entendimento leitor.

⁵⁹ El Comercio 01/07/2003

⁶⁰ Peru 21 01/07/2003

⁶¹ Expreso 03/07/2003

⁶² La República 16/07/2003

⁶³ Correo 18/07/2003

⁶⁴ La República 17/08/2003

familiar e as características das escolas com o desempenho escolar, por meio de uma escala de aptidão para a leitura. A escala apresenta cinco níveis de domínio –relacionados com capacidades para a obtenção de informação, interpretação de textos, e reflexão e avaliação, onde o Nível 1 indica que os estudantes têm sérias dificuldades para compreender o que lêem e utilizar a leitura como instrumento que lhes permita progredir e utilizar seus conhecimentos e concorrências em outros âmbitos; e o Nível 5 indica que os estudantes manejam a informação que se apresenta em textos com os que não estão familiarizados (compreendem, deduzem e avaliam criticamente) (OCDE, 2003). O estudo reportou a existência de amplas diferenças entre os países nos conhecimentos e destrezas dos jovens na aptidão para a leitura; nos extremos da distribuição estava Finlândia, numa ponta, com o desempenho mais alto, e o Peru, noutra ponta, com o mais baixo (UNESCO, 2003, p.5). A representação gráfica deste resultado era demolidora; 54% dos estudantes avaliados teve um desempenho abaixo do nível 1; 26% se localizou neste nível; 15% no nível para matemáticas e ciências, o resultado foi similar: os estudantes peruanos obtiveram as pontuações mais baixas (op.cit., p.8). O Peru ocupava também a posição mais baixa de gasto por aluno; o estudo concluiu, dentre outros aspectos, a existência de uma relação direta entre o gasto por aluno e o desempenho médio dos países nas três áreas avaliadas; e a poderosa influência dos fatores socioeconômicos no desempenho dos estudantes (op.cit.).

A leitura do estudo PISA propalada pela imprensa se inclinou a destacar a posição do Peru no conjunto, “o último lugar da fila”; e menos a refletir sobre o significado e as causas de tão alta percentagem de estudantes que mal atingia uma habilidade básica. E as vozes que foram tentadas pela imprensa para opinar sobre os resultados, de especialistas na matéria educativa, a maioria das vezes se orientaram à crítica total e fulminante de tudo o anteriormente feito em matéria de política educativa; nada se salvava, nada do feito era recuperável; tudo Esteve errado. A culpa toda estava no governo de Fujimori, em seu total abandono da educação.

León Trahtemberg, educador e líder de opinião, chamou, chamou a atenção a respeito do silêncio da classe dirigente e dos líderes políticos frente aos resultados do estudo PISA;

Os alunos peruanos de quarto ano do ensino médio, que estudaram duas mil horas de linguagem durante toda sua etapa escolar, são incapazes de entender o que diz um texto escrito. Assim o revela o relatório PISA da UNESCO, que confirma as “preocupantes deficiências” de nossos escolares, em comparação com o resto do mundo. Alguém ouviu algo de Alejandro Toledo, o presidente da educação, a respeito destes resultados? A estas alturas, não é possível saber o que é pior: se os resultados dos estudantes peruanos, últimos entre os últimos em matérias básicas como matemáticas, linguagem e ciências; ou o silêncio de nossa classe dirigente e dos líderes políticos ante tão atroz realidade, com exceção do congressista Javier Diez Canseco, que propôs declarar em emergência à educação por um período de três anos e empreender nesse tempo uma reforma radical. (Entrevista a León Trahtemberg no jornal Correo 18/07/03; tradução livre)

O silêncio foi compartilhado pelas universidades, os centros de investigação, os grêmios empresariais, as organizações não governamentais, as associações de pais, associações de colégios privados. Respaldo esta afirmação nas notícias referidas ao relatório do estudo PISA aparecidas em jornais e revistas entre o 1 de julho e o 11 de setembro de 2003, registradas no projeto *Recortes de imprensa* do Grupo de Trabalho sobre Padrões e Avaliação do PREAL⁶⁵; das doze notas jornalísticas recolhidas em Recortes: as *Avaliações na Imprensa* referidas ao estudo PISA 2000, em nenhuma das há declarações ou opiniões de representantes de alguma das instituições acima mencionadas. Também não o teve quando da apresentação dos resultados das avaliações anteriores. Isto quer dizer que estas instituições não têm interesse nos problemas educativos do país? Não posso dizer nada a respeito do seu interesse; o dado objetivo é que sua voz não se fez presente no espaço público num momento decisivo para a formação de uma consciência e opinião cidadãs sobre a educação pública. Dito isto, faz-se necessário agregar outro matiz, e é que talvez estas vozes estivessem presentes em programas informativos e/ou especializados da rádio e da televisão, assim também como pela internet. Não recolhi esta informação nestes veículos de informação, portanto este também é um aspecto para ser aprofundado num estudo posterior.

A proposta de “declarar à educação em emergência” surgiu no palco; a proposta contou para sua elaboração com a participação de membros do Foro Educativo, e foi canalizada ao Executivo pelo congressista Javier Diez Canseco do Partido Democrático Descentralista, aliado do partido de governo. A Presidenta do Conselho de Ministros, Beatriz Merino, em sua Exposição ante o Congresso da República a 18 de julho; e o

⁶⁵ Disponível em <http://grade.org.pe/gtee-preal/evalua.htm>, citado em RAVELA, 2003, p.9.

Presidente Toledo, em seu Relatório e Mensagem à Nação por motivo da celebração da Independência Nacional o 28 de julho, declararam a *educação nacional em emergência*.

Na Mensagem o Presidente Toledo anunciou um conjunto de 16 medidas de governo para todos os setores, a segunda das quais consistia no Programa Nacional de Emergência Educativa, que se executaria o ano 2004⁶⁶; o Programa de emergência educativa teria como base a nova Lei de Educação, e “se ajustará às políticas décima segunda e décimo sexta do Acordo Nacional”.

No anúncio da proposta que fizesse o congressista Dez Canseco, enfatizava que o atendimento à emergência teria que ir além da ação setorial do Ministério de Educação. Esta instituição adoecia de problemas que a tornavam débil para liderar o cometido: um reduzido orçamento e professores mal pagos e desmoralizados;

Não se pode exigir a professores que nos últimos 20 anos viram seus salários reais reduzidos à metade e que tiveram que ir a uma greve para conseguir 100 sóis de bônus. Não se podem esperar milagres de um setor Educação que recebe mal 8% do Orçamento da República. [...] Por isso propomos uma Lei que declare em Emergência à Educação e que o resgate deste setor seja a primeira das prioridades do Estado e da Sociedade Civil. (Coluna de Javier Diez-Canseco em La República 17/07/2003; tradução livre)

A proposta continha um conjunto de medidas basicamente orientadas à capacitação dos professores, incorporando um sistema de bônus e incentivos para o aperfeiçoamento profissional; e um plano de financiamento para a compra de computadores pessoais. O financiamento da proposta requeria a decisão governamental de incrementar o orçamento destinado à educação, no contexto do debate sobre a reforma tributária para elevar a baixa arrecadação fiscal. A medida tomada foi, no entanto, uma medida setorial em cuja execução só interveio o Ministério de Educação, através da Diretriz N° 63-2003-VMGP⁶⁷ que regulamentava as ações imediatas para o

⁶⁶ O governo declarou em emergência o sistema educativo nacional durante o biênio 2003-2004, mediante o Decreto Supremo 021-2003-ED, dado em 12 de dezembro de 2003; a norma lhe permitiu ao Ministério da Educação tomar medidas imediatas, e elaborar o Programa Nacional de Emergência Educativa 2004. Normas Legais, Diário Jornal El Peruano, 13 de dezembro de 2003. Disponível em <http://destp.minedu.gob.pe/docum/DS029-03.PDF>. Acesso em 19/10/2012.

⁶⁷ Diretora “Orientações e Atividades para atender a emergência da Educação em 2003”, emitida pelo Vice Ministério de Gestão Pedagógica (VMGP) em 18/08/2003. Disponível em http://www.minedu.gob.pe/normatividad/diretivas/dir_063-vmgp2003.pdf. Acesso em 19/10/2012.

período julho-dezembro 2003, e posteriormente o Programa Nacional de Emergência Educativa.

Segundo a Diretriz N° 63 a finalidade da medida era “recuperar a qualidade educativa dando prioridade à educação básica, a partir da mobilização de todos os atores da educação”. A partir deste enunciado a Diretora estabelecia os objetivos centrados na promoção da lecto-escrita e o pensamento lógico matemático para elevar o nível de leitura e matemáticas; a promoção de uma cultura de direitos; e a reorientação dos programas de capacitação docente para a melhoria da aprendizagem da leitura e da matemática; a criação de condições para promover uma cultura de qualidade e produtividade nas instituições educativas e no Ministério de Educação; por último, refletindo sem dúvida a inspiração da nova Lei de Educação, a Diretriz N° 63 propunha como objetivo, o “desenvolvimento de ações imediatas que permitam que os alunos, pais e a sociedade civil exercitem seu direito a uma educação de qualidade”.

As diretoras são um instrumento de trabalho interno; sua finalidade es pautar uma rota de trabalho; estabelecer as metas, responsabilidades, alcances, metodologia, prazos e recursos de um coletivo para realizar uma ação. “As Diretoras têm por finalidade precisar políticas e determinar procedimentos ou ações que devem realizar-se em cumprimento de disposições legais vigentes”. Tendo isto em mente, chamou a minha atenção que, em todo o conteúdo da Diretriz N° 63, existam duas ausências muito que, em todo o conteúdo do Diretivo N° 63, tenha duas ausências a minha entender muito significativas; os professores e os gresmios ou associações destes. No documento se menciona repetidamente, além dos diretores das instituições educativas, a “sociedade civil organizada”, os “pais” e os “meios de comunicação”; e as menções aparecem muito relacionadas com ações de supervisão, avaliação, monitoramento e assessoria.

O esquema organizacional da implementação da medida é hierárquico na forma de uma pirâmide em cujo extremo superior se encontra um Comitê Nacional para a Emergência Educativa 2003; o Comitê Nacional planeja, supervisiona e avalia as orientações nacionais; desenha os instrumentos e indicadores da “qualidade das aprendizagens” no processo; nos níveis regional e local se programam as orientações e ferramentas desenhadas no nível nacional, e se supervisiona seu cumprimento nos centros educativos. A menção aos professores emerge neste nível da ação, mas mais

como funções que têm que ser asseguradas, do que como atores responsáveis de ações específicas. Assim, o Comitê de Emergência do centro educativo teria que “supervisionar que o Diretor tome as medidas necessárias para evitar o absentismo de estudantes e docentes e assegure o cumprimento efetivo das horas exigidas”; o Comitê também teria que “cuidar que os professores reorientem seu labor educativo para o entendimento leitor, o pensamento matemático, a educação em valores, desenvolvendo as capacidades criativas, crítica e empreendedora”.

O “Programa Nacional de Emergência Educativa” 2004 estabeleceu os objetivos prioritários da política educativa em médio prazo: “frear a deterioração na qualidade da educação e revertê-lo”; priorizar a educação básica por sua alta taxa de retorno; desenvolver a carreira magisterial pondo ênfase na formação inicial e contínua do magistério nacional; atender a infraestrutura escolar (consertar, construir e manter as salas de aula escolares e suas equipes e serviços básicos).

2.4.2 A nova Lei Geral de Educação

O debate no Congresso da República, sobre a nova Lei Geral de Educação, se iniciou com a apresentação de propostas na Comissão Educação, Ciência e Tecnologia do Congresso da República, em abril de 2002. Na Sessão Ordinária, em 23 de abril, três congressistas expuseram as propostas da Lei Geral de Educação: congressista Cessar Cunha Peralta (Projeto de Lei N° 1403/2001-CR), Marcial Ayaipoma (Projeto de Lei N° 070/2001-CR) e congressista Mercedes Cabanillas (Projeto de Lei N° 023/2001-CR)⁶⁸. Na seguinte Sessão Ordinária, de 30 de abril, expuseram os projetos da Lei Geral de Educação os congressistas Gloria Helfer Palacios (Projeto de Lei N° 215/2001-CR), congressista Gonzalo Jamesnez Deuses (Projeto de Lei N° 1962/2001-CR), congressista Rodolfo Raça Urbina, e o representante do Sindicato Unitário de Trabalhadores na Educação do Peru, SUTEP (Projeto de Lei N° 2105/2001-CR)⁶⁹. Na última Sessão

⁶⁸ Ata de Sessão. Congresso da República, Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia. Sessão Ordinária de 23 de abril de 2002. Disponível em <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2001.nsf/porcomisiones/4D1760909DFBB99705256BF00059B6F7>. Acesso em 15/10/2012.

⁶⁹ Ata de Sessão. Congresso da República, Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia. Sessão Ordinária de 30 de abril de 2002. Disponível em

Extraordinária da Segunda Legislatura Ordinária, do Período 2001-2002 do Congresso, em 28 de junho de 2002, a Comissão de Educação o Projeto da Lei Marco de Educação⁷⁰.

A partir daí se iniciava o período de debate na sociedade, sobre a proposta da nova Lei de Educação, que iria substituir a Lei N° 23384, vigente desde 1982. A Comissão Permanente do Congresso da República aprovou por unanimidade o projeto de Lei de Educação⁷¹, e promulgou a Lei Geral de Educação, Lei 28044 em 28 de julho de 2003. O processo que levou à aprovação da nova lei de educação foi participativo, o que deu à norma uma importante base de sustento e legitimidade. Realizaram-se consultas nacionais: uma consulta técnica onde participaram quase cem especialistas; uma consulta descentralizada e cidadã, onde participaram aproximadamente 35 mil pessoas em todo o país, e uma consulta institucional que comprometeu ao redor de 300 instituições⁷². Que mudanças introduziu a Lei de Educação de 2003, com relação à anterior Lei de 1982?

Responderei a esta pergunta tomando em conta três eixos de comparação: como se entende a educação nas duas normas, e quais são os fins da educação? Como se entende o papel do Estado? Como é a figura do professor e qual seu papel na educação? Finalmente tentarei estabelecer a relação entre a nova lei de educação e a Constituição 1993.

a . O conceito de educação

A educação é um processo de aprendizagem e ensino que se desenvolve ao longo da vida e que contribui à formação integral das pessoas, ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades, à criação de cultura, e ao

<http://www2.congreso.gob.pe//Sicr/ApoyComisiones/comision2001.nsf/porcomisiones/50EA795884BABFE205256BF0005A968D>. Acesso em 15/10/2012.

⁷⁰ Ata de Sessão Extraordinária do dia sexta feira 28 de junho de 2002. Congresso da República, Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia. Disponível em:

<http://www2.congreso.gob.pe//Sicr/ApoyComisiones/comision2001.nsf/porcomisiones/1EFFF97595D618AE05256BF800780630>. Acesso em 15/10/2012.

⁷¹ Ata da 34ª sessão da Comissão Permanente do Congresso da República, correspondente ao Período Anual de Sessões 2002-2003; 12 de junho de 2003. Disponível em <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Atas.nsf/atas/72EC5CADE9D4683C052570900079CBC8>. Acesso em 15/10/2012.

⁷² Peru (2003). Disponível em

<http://www.minedu.gob.pe/normatividad/regulamentos/EducacionCalidadyEquidad.pdf>. Acesso em 15/10/2012.

desenvolvimento da família e da comunidade nacional, latinoamericana e mundial. Desenvolve-se em instituições educativas e em diferentes âmbitos da sociedade. (Lei Nº 28044 de 2003. Art. 2º)

A educação é um processo permanente que tem por objeto o pleno desenvolvimento da personalidade. Inspira-se nos princípios da democracia social. (Lei Nº 23384 de 1982. Art.1º)

O enunciado da lei de 2003 incorpora os avanços contemporâneos relativos ao entendimento da educação, destacando a dimensão da aprendizagem e não só o ensino. O processo ao “longo da vida” poderia se dizer que é similar ao processo “permanente”, mas a primeira formulação corresponde à formulação –e concepção–, difundida a partir do Relatório Doors de 1996, “aprendizagem ao longo da vida”; e está relacionada com o entendimento de que o desenvolvimento da educação não se limita à instituição escolar. Melhor dizendo, a Lei de 2003 atualiza a legislação nacional sobre educação com as correntes pedagógicas contemporâneas e o discurso hegemônico veiculado pela UNESCO.

A educação é um direito fundamental da pessoa e da sociedade. O Estado garante o exercício do direito a uma educação integral e de qualidade para todos e a universalização da educação básica. A sociedade tem a responsabilidade de contribuir à educação e o direito de participar em seu desenvolvimento. (Lei 28044 de 2003. Art.3º A educação como direito)

A Lei de 2003 é enfática em estabelecer a educação como um direito, individual e social; e o Estado é fiador desse direito. De maneira similar, a lei anterior estabelecia “o direito inerente a toda pessoa a conseguir uma educação que contribua a seu desenvolvimento integral e da sociedade” (Lei Nº 23384, Art.2º). Este enunciado formava, junto com outros três, o artigo 2º; enquanto que, na lei de 2003, é um artigo único intitulado A Educação como Direito. Em sua forma, o enunciado contribui para destacar a importância que quer dar, a nova lei, ao direito à educação.

De forma parecida, a Lei de 2003 dedica um artigo à gratuidade do ensino em todos os níveis da educação básica e superior. Convém lembrar que o tema da gratuidade da educação foi um dos mais polêmicos no debate constitucional de 1993, e se temia a retirada deste direito. A nova lei então assume e enfatiza o enunciado constitucional, e reincorpora no texto a referência sobre o complemento alimentar na educação básica, eliminado no texto constitucional.

A educação é um serviço público; quando o provê o Estado é gratuita em todos seus níveis e modalidades, de acordo com o estabelecido na Constituição Política e na presente lei. No ensino inicial e primário se complementa obrigatoriamente com programas de alimentação, saúde e entrega de materiais educativos. (Lei 28044 de 2003, Art.4º)

Na lei anterior, a gratuidade da educação em todos os níveis fazia parte do corpo de sete enunciados do Artigo 4º; a gratuidade estava, ademais, condicionada ao aproveitamento dos educandos.

b. Os fins da educação

Sobre os fins da educação, a Lei de 2003 estabelece dois fundamentais: um fim dirigido às pessoas e um fim dirigido à sociedade;

a) Formar pessoas capazes de conseguir sua realização ética, intelectual, artística, cultural, afetiva, física, espiritual e religiosa, promovendo a formação e consolidação de sua identidade e autoestima e sua integração adequada e crítica à sociedade para o exercício de sua cidadania em harmonia com seu meio, bem como o desenvolvimento de suas capacidades e habilidades para vincular sua vida com o mundo do trabalho e para enfrentar as incessantes mudanças na sociedade e o conhecimento. b) Contribuir para formar uma sociedade democrática, solidária, justa, inclusiva, próspera, tolerante e forjadora de uma cultura de paz que afirme a identidade nacional sustentada na diversidade cultural, étnica e linguística, que supere a pobreza e impulsione o desenvolvimento sustentável do país e fomente a integração latinoamericana tendo em conta os desafios de um mundo globalizado. (Lei 28044 de 2003, Art.9º Fins da educação)

Em troca, a norma de 1982 fala dos objetivos da educação (Lei Nº 23384 de 1982, Art.3º), que são: a formação integral do educando que permita o conhecimento de seus deveres e direitos e que o capacite para sua atuação na sociedade; a superação do povo erradicando o analfabetismo como tarefa primordial; o conhecimento cabal e a afirmação do caráter nacional considerando as culturas regionais, a integração cultural latinoamericana e o “âmbito universal onde se desenvolve a sociedade contemporânea”; “a contribuição à construção e vigência da democracia para que todos gozem de iguais direitos políticos, sociais e econômicos”; por último, atingir um alto

nível cultural, humanista e científico como um valor em si e indispensável instrumento de progresso.

Mas as mudanças mais destacáveis, que trouxe a nova Lei de Educação de 2003, foram a introdução dos princípios da educação, que estavam ausentes na norma anterior. Estes princípios estão formulados como equidade, qualidade, inclusão, democracia, interculturalidade, consciência ambiental, criatividade e inovação. Na Lei de 1982 não há um tópico sobre princípios da educação, e talvez, o que mais se assemelhe a esta intencionalidade, sejam as “normas básicas as quais se sujeita a educação”, as quais se referem no Artigo 4º desta lei. Estas normas básicas são: a responsabilidade da comunidade de contribuir com a educação; a obrigatoriedade da educação primária a partir dos seis anos de idade; a gratuidade da educação oferecida pelo Estado; o atendimento preferencial a setores marginalizados; a exclusão de toda forma de discriminação; a exclusão de todo propósito de lucro na educação.

Os princípios declarados na Lei de 2003 serão o fundamento de importantes reformas que vão operar a partir da nova Lei de Educação; tais como a implementação de um sistema que avalia a qualidade, certifica aos profissionais para o desempenho de sua profissão e credencia instituições e programas para que sigam funcionando, o SINEACE; e uma lei que reforma a carreira docente para que responda a novos desafios, a Carreira Pública Magisterial.

O título II da Lei de 2003, “Universalização, Qualidade e Equidade da Educação”, propõe medidas para assegurar a Universalização da educação básica em todo o país “como sustento do desenvolvimento humano”; estabelece que a educação es obrigatória para os estudantes dos níveis inicial, primário e secundário.

No texto da Lei, a Qualidade se define como “o nível ótimo de formação que deve atingir as pessoas para enfrentar os reptos do desenvolvimento humano, exercer sua cidadania e continuar aprendendo durante toda a vida”. Entre os fatores que interatuam para o lucro da qualidade, a Lei menciona –além dos currículos que devem ser diversificados, o investimento mínimo por aluno, a infraestrutura, equipamento e materiais educativos, a investigação e inovação educativas, e a organização institucional–, a “formação inicial e permanente que garante idoneidade dos docentes e autoridades educativas”; e a “Carreira pública docente e administrativa em todos os níveis do sistema educativo, que incentive o desenvolvimento profissional e o bom

desempenho trabalhista”. A norma estabelece que corresponda ao Estado garantir os fatores de qualidade nas instituições públicas; bem como regulá-las e supervisioná-las nas instituições privadas.

A Lei de 2003 cria o Sistema Nacional de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade Educativa (SINEACE), cujo funcionamento está garantido pelo Estado e opera através de dois organismos autônomos; o Instituto Peruano de Avaliação, Credenciamento e Certificação Educativa (IPEBA), no nível da educação básica (primário e secundário); e um organismo na educação superior (Art.14º). As funções dos organismos são: promover uma cultura de qualidade entre os docentes e as instituições educativas; avaliar a qualidade da aprendizagem e dos processos pedagógicos e de gestão; credenciar periodicamente a qualidade das instituições educativas públicas e privadas; certificar e recertificar as concorrências profissionais; *difundir os resultados* [o grifo é meu] das ações avaliadoras e acreditadoras das instituições educativas, fazendo uso dos meios de comunicação; desenvolver programas orientados para formar profissionais especializados em avaliar lucros e processos educativos; compatibilizar os certificados educativos nacionais e estabelecer sua correspondência com similares certificações expedidas no estrangeiro; elaborar os indicadores de medição da qualidade que contribuam a orientar a tomada de decisões (Art.16º).

O SINEACE foi criado três anos depois de promulgada a nova Lei de Educação⁷³, em maio de 2006. A lei que cria o SINEACE estabelece que são três e não dois –como está estabelecido na Lei de Educação–, os organismos operadores do sistema; um para a educação básica, o IPEBA, e dois para a educação superior, distinguindo entre a universitária, o Conselho de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade da Educação Superior Universitária (CONEAU), e a superior não universitária, Conselho de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade da Educação Superior Não Universitária (CONEACES).

A lei que cria o SINEACE estabelece os processos de avaliação, credenciamento e certificação da qualidade educativa, regula o funcionamento do sistema, e define a participação do Estado em ditos processos. O SINEACE se define como o conjunto de

⁷³ A Lei 28740, promulgada em 19 de maio de 2006 cria o SINEACE, e seu Regulamento mediante o Decreto Supremo N° 018-2007-ED, de 09 de julho de 2007; aa primeira norma legal do Sistema se deu no período de governo de Toledo, a segunda no governo aprista.

normas, procedimentos e órgãos, que definem e estabelecem os critérios, padrões e processos de avaliação, credenciamento e certificação; com o fim de “assegurar os níveis básicos de qualidade que devem oferecer as instituições às que se refere a Lei Geral de Educação N°28044, e promover seu desenvolvimento qualitativo.” (Lei 28740, Art. 2°)⁷⁴. A finalidade do SINEACE é a de “garantir à sociedade que as instituições educativas públicas e privadas ofereçam um serviço de qualidade” (Art. 5°); através da *recomendação* [o grifo é meu] de ações para superar as debilidades e carências identificadas nos resultados dos processos de avaliação.

A norma de criação do SINEACE define a avaliação como um instrumento de fomento da qualidade da educação, “que tem por objeto a medição dos resultados e dificuldades no cumprimento das metas previstas em termos de aprendizagens, destrezas e concorrências”; e propor ações para o melhoramento da qualidade educativa (Art.11°). Os processos de avaliação estabelecidos pelo sistema são: a autoavaliação, a avaliação externa (voluntária), e o credenciamento das instituições educativas. A certificação, de outro lado, está relacionada com o exercício das funções profissionais e é outorgada pelo colégio profissional por solicitação dos interessados.

Os três órgãos operadores do sistema IPEBA - CONEAU e CONEACES-, estão encarregados de definir, para seu âmbito, os padrões e indicadores de qualidade educativa. Cada órgão conta com um diretório que define as políticas e estratégias; e está composto por seis pessoas provenientes do âmbito público e privado, os que, designados por suas instituições, são referendados pelo Ministério da Educação. No caso do IPEBA, o diretório está composto por representantes do Ministério da Educação (1), Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego (1), as entidades educativas privadas (1), os grêmios empresariais (1), o Centro de Planejamento Estratégico Nacional (1), e o Serviço Nacional de Adestramento em Trabalho Industrial (1). No diretório, de cada um dos três órgãos operadores do sistema, é garantida a presença dos grêmios empresariais; em nenhum dos três diretórios está estabelecida a presença dos grêmios de trabalhadores; tampouco dos pais, que no caso da educação básica, estão representados pelas Associações de Pais de Família (APAFAS).

⁷⁴ Normas Legais, Jornal Oficial El Peruano, 28/05/2006.

Já sobre a Equidade na Educação a Lei de 2003 estabelece que, para *compensar* [o grifo é meu] as desigualdades derivadas de fatores econômicos, geográficos, ou sociais “que afetam a igualdade de oportunidades no exercício do direito à educação, o Estado toma medidas que favorecem os segmentos sociais que estão em situação de abandono ou de risco para atendê-los preferencialmente” (Lei 28044, Art. 17º). Embora a Lei assinale um conjunto de dez “medidas de equidade”, estas poderiam ser tomadas como recomendações às autoridades educativas; nada que se assemelhem a um sistema nacional que traduza a vontade do Estado em modificar uma situação de inequidade no sistema educativo, demonstrada pelas avaliações de aprendizagem desde 1997. Estas mostram que a inequidade não afeta a apenas a alguns segmentos sociais, senão a um grande contingente da população escolar, sobretudo em zonas de maior pobreza, áreas rurais, e onde a língua materna é diferente do castelhano.

c. O papel do Estado

Quanto ao papel do Estado (Art.21º) a Lei de 2003 estabelece que êle promova a universalização, a qualidade e a equidade da educação; suas funções são: exercer um papel normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, fiador, planificador, regulador e financiador da educação nacional; prover e administrar serviços educativos públicos gratuitos e de qualidade para garantir o acesso universal à educação básica e uma oferta educativa equitativa em todo o sistema; exercer e promover um processo permanente de supervisão e avaliação da qualidade e equidade na educação, entre outras funções estabelecidas pela Lei. Sua predecessora, a Lei de 1982 estabelecia como responsabilidade do Estado, dentre outras, promover, dirigir e supervisionar a educação para facilitar a todos o acesso aos diferentes níveis e modalidades em função de sua capacidade e esforços; normatizar a preparação de professores e assegurar a atualização e aperfeiçoamento profissional do docente em serviço, bem como sua melhora econômica, cultural e dignificação social (Lei Nº 23384, Art.12º).

d . O professorado, a carreira pública e o Estado

A nova Lei de Educação de 2003 assinala que a comunidade educativa está formada por estudantes, pais de família, professores, diretores, administradores, ex-

alunos e membros da comunidade local. À família lhe corresponde, entre outras funções, “informar-se sobre a qualidade do serviço educativo e velar por ela e pelo rendimento acadêmico e o comportamento de seus filhos” (Art. 54º). Ao Diretor lhe corresponde, entre outras, a função de “promover uma prática de avaliação e autoavaliação de sua gestão e dar conta dela ante a comunidade educativa e suas autoridades superiores (Art.55º); quem ocupe o cargo deve estar compreendido na carreira pública docente quando presta serviço nas instituições do Estado; a Lei estabelece que a nomeação nos cargos de responsabilidade de direção é obtida por concurso público, e os concorrentes estão sujeitos à avaliação e certificação de concurso para o exercício de seu cargo, de acordo a lei (Art. 55º).

A norma define o professor como agente fundamental do processo educativo, que tem a missão de contribuir eficazmente na formação dos estudantes em todas as dimensões do desenvolvimento humano (Art.56º). A êle corresponde, dentre outras funções, planejar, desenvolver e avaliar atividades que assegurem a aprendizagem dos estudantes; participar na instituição educativa e em outras instâncias a fim de contribuir para o desenvolvimento do Projeto Educativo Institucional, bem como do Projeto Educativo Local, Regional e Nacional; receber remunerações justas e adequadas; estar incluído na carreira pública docente; participar nos programas de capacitação e atualização profissional, os quais constituem requisitos nos processos de avaliação docente; receber incentivos e honras, registrados no escalão magisterial, por seu bom desempenho profissional e por seus aportes à inovação educativa.

A lei de 1982 estabelecia de maneira parecida que o professorado é agente fundamental da educação; exige rigorosa seleção, preparação adequada e permanente; “tem direito a um tratamento econômico e social de acordo com sua elevada função” (Lei Nº 23384 Art.30º).

A nova Lei estabelece a criação do Programa de Formação e Capacitação Permanente, cujo funcionamento é garantido pelo Estado; a finalidade deste Programa é a de vincular a formação inicial do docente, sua capacitação e sua atualização em serviço; para o qual este deve se articular com as instituições de educação superior. “É obrigação do Estado tentar os meios adequados para assegurar a efetiva participação dos docentes” (Art.60º).

Sobre a Carreira Pública, a Lei de 2003 assinala que nas instituições do Estado, o professor se desenvolve profissionalmente no marco de uma carreira docente e está compreendido no respectivo escalão. O rendimento à carreira pública se realiza mediante concurso público. A ascensão e permanência se dá mediante um sistema de avaliação que se rege pelos critérios de formação, idoneidade profissional, qualidade de desempenho, reconhecimento de méritos e experiência. A avaliação se realiza descentralizadamente e com participação da comunidade educativa e a instituição gremial. “Uma lei específica estabelece as características da carreira pública docente” (Art.57º).

Em julho de 2007 foi sancionada a Lei 29062, “Lei que modifica a Lei do Professorado no referido à Carreira Pública Magisterial”, depois de um acidentado debate e no meio de uma greve nacional do grêmio docente. Esta norma teve um período de implementação que foi muito criticado tanto em seus aspectos técnicos como pela pouca transparência das avaliações; em setembro de 2012 esta lei foi derogada e substituída por outra norma. Tratarei, no seguinte capítulo, sobre a nova lei da carreira pública, e as mudanças que introduz na regulação do trabalho dos professores da educação básica. Considero suficiente, por enquanto, deixar assinalado que é a outra reforma –a anterior é a criação do SINEACE– que nasce da nova Lei Geral de Educação de 2003, e cuja base se encontra na Constituição de 1993 que declara como expus páginas atrás, que o Estado e a sociedade *procuram a avaliação, capacitação, profissionalização e promoção permanentes do professorado.*

2.5 A participação cidadã nas políticas educativas

Em janeiro de 2001 o presidente Paniagua instalou a Comissão por um Acordo Nacional para a Educação, presidida pelo Ministro do setor Marcial Rubio Correa; “com o fim de imprimir um novo rumo à educação peruana dentro da perspectiva do desenvolvimento humano” (Jornal Expreso, 16 de Janeiro 2001, p. 10). A Comissão tinha-num prazo que não ultrapassaria do dia 30 de junho de 2001–, a responsabilidade de promover, organizar e conduzir um diálogo nacional sobre a educação peruana, estimulando a mais ampla participação cidadã e dos diferentes atores educativos; estabelecer as orientações básicas e o procedimento para realizar a Consulta Nacional para elaborar a Proposta do Acordo Nacional pela Educação. A Proposta, fruto da Consulta, devia conter as diretrizes a médio e longo prazo para políticas educativas num horizonte de quinze anos. A Comissão da Consulta Nacional teve como Diretor Executivo ao sacerdote jesuíta Ricardo Morales, e esteve integrada pelos dois vice-ministros de educação, Idel Vexler Talledo e Henry Harman Guerra; três ex-ministros de educação, Grover Pango Vildoso, Dante Córdova Blanco e Andrés Cardó Franco; Baldo Kresalja Roselló, Henry Day Sprinckmoller; Olmedo Auris, Secretário Geral do SUTEP; especialistas de educação, entre eles León Trahtemberg –líder de opinião muito influente– e Hugo Díaz; jornalistas e analistas entre outras personalidades; representantes do setor acadêmico, os meios de comunicação e a educação privada.

A Consulta Nacional pela Educação, “Portas Abertas”, iniciou-se em março de 2001. Mais adiante criou-se a Comissão Nacional de Acordo Educativo, de caráter consultivo, com o objetivo de canalizar a mais ampla participação da sociedade na formulação das políticas educativas de médio e longo prazo. Ambas constituem antecedentes do Conselho Nacional de Educação instalado em 2002; bem como da incorporação da educação como uma das principais políticas de Estado do Acordo Nacional, no mesmo ano; da Nova Lei de Educação promulgada em 2003 e do Projeto Educativo Nacional de 2005.

A Comissão da Consulta se propôs dois objetivos. O primeiro, iniciar em todo o país um diálogo aberto e plural entre o Estado e os diversos atores da sociedade civil, onde participem docentes, estudantes, famílias, autoridades, especialistas, empresários, mídia, prefeitos, ONGS, líderes políticos e de opinião. O segundo, chegar a acordos

básicos orientadores do rumo da educação peruana até o ano de 2015, recolhidos num Acordo Nacional pela Educação que deveria incluir metas prioritárias para os próximos cinco anos e renovar-se periodicamente. A Proposta deveria constituir a base de um Projeto Educativo Nacional até 2015.

O documento Proposta para um Acordo Nacional pela Educação fruto da Consulta considera oito objetivos e um conjunto de medidas de política a eles associadas (PERU, 2001).

Objetivo 1 Uma educação que prepare para ser cidadãos incorporados plenamente à sociedade.

Objetivo 2 Dar à profissão docente seu justo valor

Objetivo 3 A educação é tarefa de todos

Objetivo 4 Descentralizar para melhorar a qualidade e democratizar a educação

Objetivo 5 Oferecer a todos o acesso a uma educação de qualidade

Objetivo 6 Todos os peruanos temos direito a conhecer e avaliar os avanços da educação

Objetivo 7 Investir mais e melhor em educação

Objetivo 8 Levar a educação superior a padrões de qualidade internacional

Vou concentrar-me no conteúdo das políticas relacionadas com o Objetivo 2 que trata sobre a profissão docente; estas se referem à carreira docente, à formação inicial dos professores e aos estímulos e incentivos.

As primeiras duas políticas vinculadas com este objetivo propõem que a carreira docente deve ser pública, reconhecida e com escalão; e que este deve conter critérios de antiguidade, aperfeiçoamento e formação contínua, inovações pedagógicas, serviços à comunidade, e serviço em zonas de menor desenvolvimento econômico. A proposta estabelece que a *reestruturação e revalorização da carreira docente* deve ser um compromisso compartilhado entre o Estado, a sociedade civil e o magistério; que permita que jovens capazes, com vocação e compromisso, cheguem à docência; que os professores em serviço tenham um salário digno, baseado numa base salarial justa, *com aumentos diferenciais por mérito, segundo a eficiência do desempenho e bônus* aos que

contribuam de modo significativo a melhorar a aprendizagem e/ou a marcha institucional dos seus centros educativos.

A terceira política propõe que a formação docente deve ser oferecida por instituições do mais alto nível, que assegurem uma formação filosófica, científica e humanista sólida; consistência e coerência ética nos comportamentos e atitudes; conhecimento e entendimento das matérias, da realidade nacional e dos contextos locais. Um profissional com capacidade de observação e reflexão sobre o processo de aprendizagem de seus alunos, sobre o desenvolvimento de suas capacidades, lucros acadêmicos, desenvolvimento afetivo e a formação de sua consciência crítica e moral. Um profissional capaz de administrar uma sala de aula, trabalhar em equipe e adaptar o currículo às necessidades do corpo docente.

A quarta política, vinculada com a anterior, propõe a definição de padrões de concorrência acadêmica para os formadores de docentes; critérios comuns para certificar, credenciar e avaliar concorrências para o exercício profissional. Assim mesmo, o fomento da autoavaliação dos centros de formação docente, o credenciamento periódico por um organismo competente e a difusão pública dos resultados.

A quinta política propõe a implementação de estímulos e incentivos, salariais e em forma de oportunidades de estudos de pós-graduação, estágios e intercâmbios, semestres sabáticos, trabalhos de investigação e publicação de obras, reconhecimentos públicos por inovações eficazes; acesso privilegiado a eventos culturais e alguns outros serviços. Também propõe como incentivo à provisão de moradia e materiais educativos para os docentes que trabalham em zonas de menor desenvolvimento econômico.

A sexta política está referida à provisão das condições que favoreçam o crescimento e desempenho profissional dos docentes; tais como ambientes, equipes e materiais adequados, variados e atualizados; acesso à informática; espaços e tempos que permitam sua interação com os alunos e colegas. Esta política propõe o desenvolvimento nos centros educativos de climas organizacionais estimulantes que fortaleçam a autoestima do docente e propiciem seu aporte criativo e inovador.

A sétima política aborda o problema da relação professor-aluno, tradicionalmente centro de preocupação para os pais, autoridades e especialistas; tanto pela relação vertical e autoritária que caracteriza muitas vezes esta relação, como pelas

frequentes denúncias de maltrato aos alunos. Esta política propõe promover mudanças nas atitudes dos docentes incentivando-os a uma comunicação horizontal e um bom trato aos alunos, e sancionar aos que incorram em maltrato.

Finalmente a oitava política se refere à participação dos grêmios, e associações profissionais de educadores, na promoção e fomento de mecanismos que assegurem o domínio de padrões de qualidade profissional pelos aspirantes ao título profissional pedagógico; bem como a implementação de sistemas de avaliação que motivem o contínuo desenvolvimento profissional.

Sem a pretensão de fazer uma análise ou avaliação deste conjunto de enunciados de políticas proposto a partir da Consulta, proporei alguns comentários desde a perspectiva do processo de gestação de uma política docente. A primeira coisa a dizer é que este conjunto de enunciados, mais do que políticas, expressam mais situações desejáveis, e deve ser perante uma situação presente insatisfatória. Minha intenção não é fazer uma crítica metodológica, senão propor uma interpretação a esta mistura, ou justaposição, entre as visões do desejável e as políticas, entendendo que as políticas implicam hierarquização, cursos de ação, ferramentas. A consulta foi, principalmente, uma mobilização social, a abertura a um diálogo –bloqueado durante o decênio de Fujimori– entre o governo e a sociedade sobre a educação, seus problemas e possíveis soluções. Embora não tenham participado todos os possíveis opinantes e interessados na educação pública, houve um direcionamento da energia nacional para “recolher” diagnósticos regionais e locais, bem como ideias acerca do que até então havia ficado pendente.

A consulta expressou, sobretudo, a disposição de atores organizados pela democratização da política educativa, destacando-se a participação cidadã na definição das políticas como um valor em si mesmo. Nesse diálogo, no entanto, nem todos estiveram convocados; os participantes foram principalmente pessoas vinculadas diretamente ao ambiente da educação básica, isto é, professores e servidores públicos dos órgãos desconcentrados do Ministério de Educação; pesquisadores e profissionais de algumas organizações não governamentais (ONG) e da igreja católica. Talvez aí se encontre uma de suas debilidades como exercício de acordo,

Mas há que ressaltar que o relatório fez a conexão entre a educação e o marco de crise do país que habitualmente é incomum nas políticas educativas. No entanto, como proposta de larga base não recolhe unanimidade de critérios. Assim, as propostas de mercado e de concorrência entre escolas não encontram base nestas iniciativas ou no Acordo Nacional. (IGUINHIZ, 2004, p.59)

A participação cidadã em educação é um tema recorrente e aceito na maioria de países do mundo; e está relacionada à redefinição dos papéis e a relação do Estado, a sociedade civil e as agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento (TORRES, 2001). No entanto, este consenso geral apresenta limitações. Segundo Torres (2001),

Hoje, a participação permeia todos os discursos, a nível nacional e internacional, e passou a ser assumida como uma bandeira também desde os Estados e as agências internacionais. Não obstante, dito consenso é mais nominal que real, continua mais acomodado à retórica que aos fatos, e se baseia em concepções restritas tanto da participação (centrada em aspectos instrumentais) como da sociedade civil (reduzida pelo geral às organizações não-governamentais-ONGS) e da educação (reduzida a educação escolar ou formal) (op. cit., p. 3; tradução livre).

A “sociedade civil” é uma realidade sumamente heterogênea e complexa, formada por um amplo espectro de organizações que expressam múltiplas visões, interesses e conflitos. Como bem afirma Torres (2001), os processos nacionais de reforma educativa ensaiados nos anos 90 afirmaram a existência da confrontação entre “sociedades civis”; onde é possível identificar posturas, interesses e ideologias diferenciados ao redor dos ensaios de reforma.

A participação da sociedade na definição das políticas educativas aparece como prática na região latinoamericana nos anos 90 e está contida nas recomendações das agências de cooperação internacional e dos organismos financeiros internacionais. As recomendações e as orientações de investimento do financiamento do Banco Mundial para a reforma da educação, como vimos anteriormente ao analisar o documento “Prioridades e Estratégias para a Educação” (BANCO MUNDIAL, 1996), incluíram a descentralização, a autonomia escolar, a participação e a cogestão comunitária e a consulta social, como componentes chaves das reformas. A Consulta então fez parte, ou expressou, em termos locais, as particulares condições da sociedade peruana e a configuração do campo educativo, nesse movimento internacional.

Pode-se apreciar nos enunciados da Proposta para um Acordo Nacional pela Educação a incorporação de termos vinculados com visões do trabalho docente, até esse momento ausentes nas formulações de políticas educativas no país. É o caso do *pagamento diferenciado por mérito segundo a eficiência do desempenho*. De onde vieram estas inovações? Talvez a pergunta não seja adequada já que as ideias podem provir de qualquer lugar; pela circulação do conhecimento na sociedade ninguém controla esse movimento, como assinala Kingdon (1995) referindo-se aos recursos proporcionados pelos *empresários da política*, que interessados em influir na reforma, apresentam suas propostas no momento que uma janela se abre. É mais frutífero perguntar-se pelos motivos de algumas ideias caírem em solo fértil, e germinarem, enquanto outras são esquecidas ou postergadas.

É possível identificar, neste enunciado, “impressões” das recomendações contidas no Relatório do Banco Mundial. “Peru Education at a Crossroads“ (BANCO MUNDIAL, 2001c) que contém as recomendações do Banco Mundial para a revisão da política educacional, muito próximo do novo século. Nesse Relatório, o Banco recomenda assegurar algumas peças chaves que permitiriam à educação nacional dar um salto qualitativo; trata-se de cinco recomendações de política referidas ao estabelecimento de padrões, para a aprendizagem e para o ensino, avaliação de professores; bem como *reconhecimentos e prêmios aos professores pelo que sabem e fazem*.

Também se reconhece a presença de outras fontes, como é o caso da *revalorização da carreira docente*, formulação que está prente na UNESCO.

A Consulta Nacional era coerente com a política de democratização do Estado, que impulsionou o Gabinete de Transição, a qual se concretizou na instalação do Foro do Acordo Nacional como espaço de deliberação entre o governo, os partidos políticos e a sociedade civil para a formulação de novos marcos para as políticas nacionais. As organizações integrantes do Foro do Acordo Nacional são os partidos políticos Ação Popular, Frente Independente Moralizador, Peru Possível, Partido Aprista Peruano, Somos Peru, Unidade Nacional, União pelo Peru; o Concílio Nacional Evangélico e a Conferência Episcopal Peruana; a Confederação Geral de Trabalhadores do Peru; Confederação Nacional de Instituições Empresariais Privadas (CONFIEP); a

Coordenadora Nacional de Frentes Regionais; a Mesa de Acordo para a Luta contra a Pobreza, e a Sociedade Nacional de Indústrias (PERU, 2004).

O Acordo Nacional formulou trinta políticas de Estado referidas a quatro objetivos básicos lembrados pelo Foro e assinados pelo Governo de Alejandro Toledo em julho de 2002, cujo prazo de vigência é o ano de 2021. Estes quatro objetivos são Democracia e Estado de Direito; Equidade e Justiça Social; Competitividade do País; Estado Eficiente, Transparente e Descentralizado. A décima-segunda política do Acordo Nacional estabelece o compromisso do Estado em garantir o acesso universal a uma educação integral de qualidade orientada ao trabalho e à cultura, enfatizando os valores éticos, com gratuidade na educação pública, e reduzir as brechas de qualidade existentes entre a educação pública e privada, rural e urbana, incorporando a certificação periódica das instituições educativas, o fortalecimento e a revalorização da carreira magisterial, e incrementando o orçamento do Setor Educação até atingir um montante equivalente a 6% do PBI (PERU, 2004).

2.5.1 O Conselho Nacional de Educação

Nesse momento o Conselho Nacional de Educação estava já instituído e nomeado por resolução ministerial, isto é, por decisão e convite direto do Ministro da Educação, o grupo que pessoas que seriam os primeiros conselheiros; estes prestaram juramento ante o Presidente Toledo em 8 de abril de 2002.

Seria preciso dizer que o Conselho Nacional de Educação foi reinstalado, pois este havia sido criado pela Lei Orgânica do Ministério de Educação o ano 1982; foi suprimido três anos depois mediante um Decreto Supremo. Outro Decreto Supremo reincorporou ao Conselho Nacional de Educação ao Ministério de Educação como órgão especializado, em março de 2002⁷⁵, durante a gestão do Ministro Nicolás Lynch. A norma que reincorpora ao Conselho Nacional de Educação à estrutura orgânica do Ministério estabelece que Este é um organismo,

⁷⁵ Decreto Supremo N°007-2002-Edit. Jornal El Peruano, Normas Legais, 1/03/ 2002.

plural e autônomo, integrado por personalidades marcantes da vida nacional para promover a cooperação entre a sociedade civil e o Estado, na formulação dos objetivos, políticas e planos para o desenvolvimento da educação, a médio e longo prazo, bem como em sua análise e avaliação. Para tal efeito, deverá recorrer a procedimentos participativos e de consulta procurando o acordo a favor do desenvolvimento da educação⁷⁶.

A norma estabelece também (Art.4º) que o Conselho Nacional de Educação abarque todas as modalidades e níveis da educação; para os quais deve implementar mecanismos para o diálogo e consulta com a cidadania que permitam receber propostas, sugestões e iniciativas (Art.5º). Sobre os integrantes do Conselho, a norma estabelece (Art.6º) que está formado por 25 integrantes designados pelo Poder Executivo, “respeitando seu caráter plural e multidisciplinar”, por um período de seis anos; a norma assinala também que as instituições da sociedade civil podem apresentar suas propostas de conselheiros ao Ministério da Educação. O Ministro da Educação e seus dois Vice-ministros, bem como outras autoridades públicas são, segundo a norma, convidados permanentes ante o Conselho Nacional de Educação.

Posteriormente a Lei Geral de Educação promulgada em julho de 2003 garantiu a estabilidade do CNE e ratificou suas funções principais. Estas são⁷⁷:

a) Participar, promovendo, formulando, concertando e atualizando o Projeto Educativo Nacional e as políticas educativas de médio e longo prazo, bem como sua articulação intersetorial e com os planos de desenvolvimento nacional.

b) Promover diálogos e concertar acordos e compromissos entre o Estado, os demais agentes educativos, os meios de comunicação e a sociedade a favor do desenvolvimento educativo do país.

c) Realizar o acompanhamento e avaliação do Projeto Educativo Nacional e das políticas e planos educativos, produzindo ao menos um relatório anual.

d) Opinar de ofício ou à solicitação do Ministério de Educação ou do Congresso da República em assuntos concernentes à educação peruana.

⁷⁶ Artigo 2º do D.S. 007-2002-ED

⁷⁷ Site do Conselho Nacional de Educação <http://www.cne.gob.pe/index.php/mision-y-funciones/mision-y-funciones.html> Acesso em 7/10/2012.

e) Contribuir à articulação das políticas educativas locais, regionais e nacionais, propiciando canais de diálogo e acordo.

f) Organizar atividades públicas, acadêmicas, de divulgação e estudos que lhe permitam cumprir com suas funções.

g) E outras que a lei lhe outorgue.

O Conselho Nacional de Educação se define como um órgão técnico, especializado, consultivo e autônomo, adscrito ao Ministério de Educação. Sua finalidade es contribuir na formulação, acordo, seguimento e avaliação do Projeto Educativo Nacional; as políticas e planos educativos de mesdio e longo prazo e as políticas multisetoriais que contribuem ao desenvolvimento da educação, em coordenação com o Ministério de Educação. Promove acordos e compromissos a favor do desenvolvimento educativo do país através do exercício participativo do Estado e a sociedade civil⁷⁸.

O Conselho Nacional de Educação funciona a partir de uma estrutura conformada por um Plenário, que es a reunião dos vinte e quatro conselheiros e es a instância de tomada de decisões; um Comitê Diretivo encarregado de pôr em prática os acordos do Plenário; comissões de trabalho sobre temas específicos nas que participam conselheiros e técnicos; e uma equipe técnica conformado por pessoal contratado. Uma das comissões de trabalho permanente é a Comissão de Desenvolvimento Magisterial.

A norma (Art.7º) estabelece que os conselheiros elejam as pessoas que exercem a Presidência (1), Vice-presidência (1) e vogais (3); os que conformam o Comitê Diretivo que se renova cada três anos e que é a instância que planeja e executa as ações do Conselho, e tem funções de administração e representação.

O primeiro Presidente do Conselho Nacional de Educação foi o sacerdote jesuíta Ricardo Morales. O padre Morales tinha presidido a Comissão da Consulta Nacional. Assim mesmo, alguns integrantes da Comissão da Consulta foram integrados ao Conselho Nacional de Educação. O grupo da Comissão da Consulta era integrante da Associação civil Foro Educativo.

⁷⁸ Extraído da página oficial do CNE. <http://www.cne.gob.pe/index.php/mision-y-funciones/mision-y-funciones.html> Acesso em 7/10/ 2012.

Os integrantes do Comitê Diretivo nos períodos 2002-2005 e 2005-2008 são pessoas que têm uma reputação social como líderes de opinião e especialistas em assuntos educativos; vários deles estão vinculados com instituições de educação superior (universidades) e centros de investigação; outros foram autoridades de alto nível e o Ministério de Educação.

As pessoas que foram membros do comitê diretor do CNE nesses períodos podem classificar-se em três grupos em função de seu papel público. O primeiro grupo está formado por ex-autoridades; Cardó Franco, Grover Pango e Ido Vexler, foram Ministros de Educação os dois primeiros e Vice Ministro de Educação o último; Cardó Franco foi Ministro no período 1984 e 1985 no governo de Ação Popular, e Esteve vinculado com a reforma educativa dos 70; Pango foi Ministro no período 1985-1987 durante o primeiro governo aprista; Vexler foi três vezes Vice Ministro da Educação desde 2001 até 2011 (exceto o curto período de Lynch 2001-2002), e o servidor público de alto nível que permaneceu por mais tempo no cargo.

O segundo grupo está formado por pessoas provenientes do ambiente da investigação educativa; Patricia Arregui e Santiago Cueto são investigadores do Grupo de Análise para o Desenvolvimento, um centro privado de investigação consolidado como um “think tank” local no âmbito das políticas educativas a partir da investigação aplicada que desenvolvem seus membros. GRADE influenciou em grande parte desde a década dos 90 as políticas relacionadas com a avaliação da aprendizagem no país. GRADE é a instituição coordenadora do Grupo de Trabalho sobre Padrões e Avaliação, do Programa de Promoção da Reforma Educativa em América Latina e o Caribe, PREAL. Hugo Díaz é também investigador e líder de opinião, que trabalha muito proximamente a GRADE ainda que não seja membro do centro; Gustavo Yamada é economista professor e pesquisador da Universidade do Pacífico; Manuel Bello é reitor da Faculdade de Educação da Universidade Peruana Cayetano Heredia; José Rivero e Sigfredo Chiroque são educadores e pesquisadores independentes. O primeiro foi membro da equipe de UNESCO sede Santiago de Chile. Fernando Villarán, ex-ministro de Trabalho e Promoção do Emprego, membro fundador de uma consultora privada, reconhecido por seus trabalhos sobre desenvolvimento da micro e pequena empresa. Carlos Malpica Faustor, educador e consultor da UNESCO foi membro do comitê

diretivo do Conselho Nacional de Educação até ser nomeado Ministro de Educação em junho de 2003.

O terceiro grupo está formado por pessoas diretamente vinculadas com o afazer educativo e com a escola pública; nesta categoria só se localiza o sacerdote jesuíta Jesús Herrero, educador e coordenador da Rede Fes e Alegria do Peru.

O que podemos observar são os “vasos comunicantes” entre os membros do Foro Educativo e o corpo diretivo do Conselho Nacional de Educação; exceto Patrícia Salas, Fernando Villarán e Gustavo Yamada, todos são membros de dita associação. A presença de membros do Foro Educativo na esfera governamental data da *Consulta* de 2001, e à exceção do período de governo de García de 2006 a 2011, continua até o presente e de uma forma mais nítida na atual gestão da Ministra Salas. No entanto, Foro Educativo não é um corpo homogêneo de ideias e posições; abriga uma variedade de posturas ideológicas e políticas.

Entre os conselheiros, além dos já mencionados que formaram os comitês diretivos, estão Cessar Barrera Bazán, professor, assessor e ex-secretário geral do Sindicato Único de Trabalhadores da Educação do Peru, SUTEP; Barrera Bazán é a única pessoa vinculada com a atividade gremial que foi convidada a fazer parte do Conselho Nacional de Educação. León Trahtemberg, educador e líder de opinião, está vinculado ao Instituto Peruano de Administração de Empresas, IPAE, sede das CADE Educação, e a um centro educativo privado; é comunicador, tem um blog muito ativo, conduz um programa de radio semanal da maior rede noticiosa do país, escreve sobre temas educativos em vários jornais de circulação nacional e local.

Vários conselheiros são docentes universitários em instituições privadas como as universidades Ricardo Palma, Pontifícia Universidade Católica do Peru, Universidade Cayetano Heredia, Escola de Empresários do Instituto Peruano de Administração de Empresa (IPAE); Universidade Peruana de Ciências Aplicadas; e o Instituto de Educação Superior Tecnológica TECSUP.

2.6 A educação peruana na encruzilhada: a proposta do Banco Mundial

A Educação Peruana na Encruzilhada; desafios e oportunidades para o século XXI é a proposta do Banco Mundial (2001c) para a educação; faz parte de um conjunto de estudos que o Banco Mundial elaborou na segunda metade dos anos 90 como parte de sua assessoria ao governo peruano no desenho de políticas e investimentos para a redução da pobreza⁷⁹. A outra parte da assessoria do Banco Mundial ao governo peruano foi a implementação das medidas de ajuste estrutural, como mostrei no capítulo anterior. O documento avalia o impacto sobre a educação e no mercado de trabalho, do financiamento público e privado, e políticas para o uso de recursos.

O estudo está baseado, assinalam os autores do documento, na análise dos determinantes dos resultados de aprendizagem de matemáticas em alunos de 4º grau a partir da avaliação CRESCER, realizada em 1996, a qual fiz referência páginas atrás. O documento é muito elogioso dos resultados do governo de Fujimori em matéria educativa; destaca a quase universalização da matrícula no nível do primário e a expansão do secundário e a educação terciária, cujas coberturas atingem o 80 % de adolescentes entre 12- 16 anos e 30% entre 17-25 anos respectivamente. Em seguida assinala que, apesar destes avanços, permanecem notáveis diferenças nos resultados de aprendizagem bem como nas taxas de aprovação escolar; segundo a origem étnica, a ruralidade, a gestão pública ou privada, e o nível de rendimentos da família. A partir daí o documento propõe que o país deve melhorar a qualidade de todos os níveis educativos e ampliar a cobertura para a primeira infância, a educação secundária e superior. A mensagem do Banco Mundial ao novo governo (que seria eleito em 2000), e que dá o título ao documento, é que deve optar entre dois caminhos: continuar o que veio fazendo tentando melhoras incrementais, ou enfocar-se em fechar as brechas.

A proposta contém recomendações de medidas de política para uma “segunda onda de reformas”, orientadas para melhorar a qualidade da educação peruana. Propõe melhoras na equidade, a qualidade e a eficiência do sistema educativo. A chave-mestra

⁷⁹ Os outros três estudos realizados pelo Banco Mundial dentro dessa estratégia foram sobre saúde, pobreza e povos indígenas.

para o salto qualitativo da educação são professores qualificados que façam a diferença nas salas de aula ajudando a melhorar o rendimento dos estudantes:

The findings in the analysis of determinants of math achievement in Grade 4 in Peru affirmed the positive impact of teacher qualification, experience and professional development on achievement nationwide (...) The findings underscore that focusing on teachers and teaching is the only way in which an education reform can make an impact in the classroom and help improve student achievement. (Banco Mundial 2001, p. 47; tradução livre)

Um capítulo do documento está dedicado à profissão docente; e outro capítulo apresenta os eixos da “segunda geração de reformas”: equidade, qualidade e eficiência no uso dos recursos. O diagnóstico da profissão docente está baseado em CRESCER 1996 e em estudos prévios, que mostram que somente 66% dos professores de 4º grau do primário eram titulados, e nas zonas rurais era menor a percentagem de professores com título pedagógico. A avaliação CRESCER de 1996 mostrou uma associação entre a titulação do professor e os maiores rendimentos dos estudantes. Para enfrentar a inequidade nos resultados de aprendizagem entre zonas rurais e zonas urbanas, o documento recomenda uma série de medidas para atrair para as escolas rurais professores experimentados; medidas como maior subsídio rural, rotação cada três anos; e melhorar os recursos e as condições de trabalho dos professores de pequenas escolas rurais; estabelecimento de redes de escolas e capacitação em técnicas de ensino para salas de aulas multisseriadas.

A escala remunerativa, vigente desde 1984, não oferecia incentivos para a profissionalização docente; nem promovia o compromisso dos professores com a melhora de seu labor: mínima diferença nas condições de trabalho entre contratados e estáveis; entre professores de primário e de secundário; entre titulados em pedagogia e professores com títulos em outras profissões ou com título de pós-graduação. A diferença salarial por horas de trabalho semanal –24, 30, 40 horas por semana– é também pouco significativa. A escala salarial (o escalão) constava de cinco níveis para a promoção, com diferenças insignificantes entre um nível e outro; as promoções estavam congeladas desde 1991, pelo que a maioria dos professores estava localizada nas escalas I e II (as mais baixas).

O documento recomenda introduzir modificações para atrair formados de outras profissões particularmente para o secundário, onde todos os professores deveriam ter graduação na área e um treinamento pedagógico adicional; os salários destes professores deveriam também refletir sua melhor preparação acadêmica (p. 55).

As peças chaves para a reforma sistêmica que o Banco Mundial recomenda orientar são as cinco seguintes. Primeiro, estabelecer metas gerais e padrões para os estudantes; avaliar os resultados e difundi-los em vários níveis da administração, os professores e famílias. Segundo, precisar o conteúdo que os professores precisam saber, e os tipos específicos de habilidades e comportamentos que constituem um bom ensino; os professores seriam avaliados com relação a estes padrões. Terceiro, alinhar a estes padrões os programas de treinamento antes e durante o serviço. Quarto, avaliar aos professores; inicialmente com provas de lápis e papel para saber os conhecimentos do professor sobre a matéria, e depois avaliar suas destrezas para o ensino. Também recomendavam modificar os métodos de recrutamento dos professores contratados em vagas estáveis exigindo que os candidatos passem bem os exames de desempenho na sala de aula. Quinto, recompensar individualmente os conhecimentos e destrezas dos professores, e coletivamente aos colégios.

O documento conclui pontuando assuntos que devem ser atendidos na reforma: primeiro, a disparidade nas qualificações entre professores de áreas urbanas e áreas rurais. Segundo, a falta de recompensa pelo conhecimento da área disciplinar, particularmente de professores do ensino secundário, e o desincentivo na escala salarial e critérios de promoção para aqueles com titulação universitária e de pós-graduação em áreas diferentes da pedagogia, para entrar e permanecer na profissão. Terceiro, o problema dos diferentes *status* de emprego entre professores nomeados e contratados; quarto, a falta de incentivos para um maior rendimento.

As medidas propostas são: recompensar melhor os salários dos professores de áreas rurais aumentando a diferença em relação aos urbanos; e introduzir um sistema de rotação de emprego e investimento em escolas rurais e recrutamento de professores indígenas para ensinar em suas comunidades. Elevar a escala salarial dos professores de secundário com relação aos de primário e elevar também os salários dos que têm títulos universitários em outras áreas, pelo menos no nível dos que têm título pedagógico; modificar os requerimentos acadêmicos para professores do secundário pondo mais

ênfase no domínio do conhecimento da área disciplinar. No longo prazo, uma vez que as ferramentas de avaliação tenham sido aperfeiçoadas e a “cultura da avaliação tenha sido aceita”, estabelecer um sistema de responsabilidade que recompense o desempenho grupal e individual, preferencialmente baseado no esforço que agrega valor.

Como pôde o país expandir significativamente a cobertura educativa mantendo um gasto baixo em educação? A resposta do Banco Mundial é que isto ocorreu graças ao fato de que o governo focalizou a educação básica, manteve os salários baixos, e as famílias investiram na educação dado o grande valor que a ela atribuem. Mas esta expansão do acesso foi às expensas da qualidade. Por isso, diz o Banco Mundial que as mudanças podem ser consideradas como a segunda onda de reformas porque “serão construídas sobre as bases que foram colocadas pelas reformas de primeira geração que racionalizaram o gasto público, equilibraram o orçamento e mobilizaram recursos privados”. A leitura do Banco Mundial é uma leitura interessada pois foi o Banco que financiou as chamadas reformas de primeira geração, as mesmas que colaboraram em grande medida para a queda da qualidade educativa; para o Banco Mundial trata-se de uma sequência natural de reformas necessárias finalmente; não há crítica nem questionamento, não há fracasso ou caminho mau conduzido, nem políticas equivocadas. A primeira geração de reformas é qualificada pelo Banco Mundial de bem-sucedida.

Peru thus find itself at a crossroads with respect to education policy. The current situation, which partially reflects the success of the first generation of reform, reprints important accomplishments. That path could be continued. A second generation of reform, however, would take a path of focussed commitment to improving education as a more central goal in itself and means for accelerating growth and reducing poverty. (Banco Mundial, 2001, p. 61; tradução livre)

Os eixos da “segunda onda de reformas” deverão ser segundo o Banco Mundial:

a. Melhorar a equidade. - orientar os recursos aos grupos desfavorecidos; disponibilizar recursos na demanda; prover textos para a educação secundária e incrementar materiais de leitura em toda a educação básica; recomenda também o uso de rádio interativa em comunidades rurais. Expandir a educação bilíngue fortalecendo programas de treinamento de professores bilíngues e em ensino em aulas multisseriadas; produzir livros de texto bilíngues. Avaliar as aprendizagens de maneira sistemática.

Atender a saúde e a alimentação dos escolares (o governo tinha posto em funcionamento o seguro médico escolar e propõe-se a fazer o Café da manhã escolar). Sugere mecanismos de financiamento à demanda para crianças pobres indígenas, como bolsas diretas ou recursos à escola por assistência.

b. Elevar a qualidade.- estabelecer padrões para aprendizagem e padrões para o ensino; fortalecer a educação e o desenvolvimento profissional dos professores, dando incentivos para a atualização dos conhecimentos e habilidades; e cuidar dos colégios no que diz respeito à organização para a aprendizagem.

In other words, making the career of the teaching force more like that of other professions should be the center piece of reform, and standards should drive the change in each stage of professional development. (op. cit., p. 64; tradução livre)

As medidas recomendadas são: encurtar a diferença nas qualificações entre professores rurais e urbanos; fortalecer o domínio de conhecimentos nas áreas disciplinares, sobretudo dos professores do secundário; acabar com os diferentes *status* de emprego entre contratados e nomeados; acabar com a falta de incentivos para um maior desempenho. Difundir os resultados do rendimento de cada escola a nível amplo de administradores e pais.

c. Melhorar a eficiência no uso dos recursos.- monitorar as tendências do gasto público no tempo, particularmente o gasto diferencial entre áreas urbanas e rurais; realizar seguimento de indicadores de aprendizagem; pesquisar o gasto familiar em educação e seguir as mudanças na elasticidade da demanda, estabelecer um órgão de coordenação setorial que se reúna ao menos trimestralmente para revisar as políticas setoriais e o desempenho dos indicadores de cada sub setor.

Gostaria de sinalizar alguns pontos no que diz respeito ao que é chamado no documento de *desenvolvimento profissional dos professores*. É possível afirmar que basicamente o que se fazia até então continuou como política docente. Isto é, o modo tradicional de treinamento em serviço aos professores que já estavam em aula. Houve mudanças no modo de implementação – o PLANCAD foi desativado- e tentaram-se introduzir estruturas orgânicas dentro do Ministério da Educação para passar a

estratégias de capacitação continuada. Mas o Ministério da Educação não vinculou as medidas de capacitação e treinamento aos sistemas de monitoramento e avaliação; não houve, portanto, repercussão na promoção dentro da carreira limitando-se à exigência da simples e tradicional acumulação de diplomas.

No que diz respeito ao treinamento para ensino em aulas multisseriadas – realidade marcante no ensino primário em áreas rurais-, o Projeto de Educação em Áreas Rurais (PEAR) executado com empréstimo do BM, começou a desenvolver como *projeto piloto* um sistema de acompanhamento em aula aos professores de aulas multisseriadas, baseado num modo de redes educativas rurais.

Na realidade as medidas foram mais orientadas no sentido de fortalecer a demanda, promovendo supostamente a participação dos pais de família para assegurar os serviços educacionais. Um dos assuntos que foi amplamente disseminado desde o Ministério da Educação e que teve alto impacto na opinião pública, foi o alto número de horas de aula não efetivas no ano escolar. Falava-se que os professores em áreas rurais só assistiam três dias na semana dos cinco estabelecidos; e que a jornada escolar diária não completava as horas oficiais. O PEAR programou outro *projeto piloto* onde os pais atuariam como supervisores da assistência dos professores à escola, o projeto Melhorar a educação com mais tempo na sala de aula (META). Os *Projetos Pilotos* foram perdendo a importância e o Projeto PEAR foi descontinuado pelo governo de Alan García.

Durante o governo de Alejandro Toledo iniciou-se a implementação do Programa Nacional de Apoio Direto aos Mais Pobres (JUNTOS), de similar orientação aos programas do México e Brasil para a transferência direta de renda as famílias em situação de pobreza; as condições para a transferência da renda mensal incluem a assistência a escola dos filhos. JUNTOS continua sua implementação até o presente. JUNTOS é um programa intersetorial que envolve vários Ministérios públicos: O Ministério da Educação tem entre os seus compromissos assegurar a capacitação docente.

CAPÍTULO 3

A DINÂMICA DA REFORMA: O PROCESSO E OS ATORES

Até aqui tentei apresentar o processo pelo qual foi tomando forma, ou corpo, a figuração de atores, em cuja dinâmica se fazem inteligíveis as condições de continuidade da reforma da regulação do trabalho do professorado. Concentrei-me em destacar as mudanças nas relações de poder entre os atores mais significativos na cena das políticas educativas, destacando a emergência do empresariado como um grupo de interesse, o peso cada vez maior da *opinião pública* como ator neste cenário, as novas expressões da *sociedade civil* na forma de ONG, ao lado de uma perda de importância da representação tradicional gremial, e a presença das agências internacionais, como um ator da cena *local*, junto ao Estado e a *sociedade civil*, na linha do que foi sugerido por Torres (2001).

Neste capítulo pretendo mostrar o professorado, e sua representação gremial, no envolvimento das inter-relações que configuram o campo da política educativa, referida ao trabalho docente. A estrutura deste envolvimento corresponde ao conceito eliasiano de *figuração* (ELIAS, 2008). É uma estrutura porque nela existem relações de interdependência entre atores, estes ocupam posições diferenciadas no envolvimento – hierarquizadas –, em função da diferente força ou poder com a que intervém na rede de inter-relações. A estrutura não está determinada por fatores externos aos próprios atores; também não está determinada diretamente por um deles; a figuração é mutante no tempo como resultante e expressão da própria inter-relação entre os atores, e produzindo, por sua vez, mudanças no equilíbrio de poder entre eles. As estruturas de envolvimento não podem ser compreendidas ou explicadas reduzindo-as aos comportamentos de cada um dos que intervém nelas, sejam indivíduos ou grupos, pois isso implica desconhecer a autonomia relativa do social. A dinâmica do sindicato de professores, ao redor da reforma, deve ser entendida a partir das inter-relações no interior do grupo de professores entre posições em disputa pelo poder na direção do sindicato; como também desde as relações que estabelecem as diretorias com as bases magisteriais que pretendem representar; assim como os outros atores significativos com os que o grêmio pode, ou não, ter relações diretas, mas cujas ações afetam, através da

longa corrente de interdependências, as decisões de cursos de ação que virá tomar. Resulta relativamente simples perceber que há uma relação estreita entre as autoridades governamentais da educação e o sindicato magisterial; não necessariamente se faz evidente a relação de interdependência entre determinados grupos empresariais e o sindicato dos professores da educação básica. Mas, desde o momento que o empresariado se configurou como grupo de interesse na educação pública variou o equilíbrio de forças no campo das políticas educativas.

Na primeira parte deste capítulo apresento em que consiste a reforma da regulação do trabalho docente, analisando as mudanças introduzidas pela “Lei que modifica a Lei do Professorado no referido à Carreira Pública Magisterial”, a Lei N°29062 promulgada em julho de 2007. Em 2012, outra lei substituiu a de 2007. A análise de ambas e destas com relação ao anterior marco legal, que regulava a carreira pública do professorado desde 1989, me permite confirmar a hipóte da continuidade da reforma.

Na segunda parte apresento o que chamo a dinâmica da reforma. Isto é, a conjuntura da aprovação da Lei N°29062, em julho de 2007, em cuja reconstrução me focalizo no ator sindicato do magistério. Finalmente, a terceira parte do capítulo é uma aproximação para compreender os avatares do sindicato do magistério à luz das transformações do corpo docente como grupo social, e os impactos das reformas em sua configuração.

3.1 A reforma da regulação da carreira pública docente

A “Lei que modifica a Lei do Professorado no referido a Carreira Pública Magisterial”, Lei N°29062 promulgada em 2007⁸⁰, em adiante LCPM, é um marco normativo de regularização do trabalho docente que altera significativamente o marco prévio de regularização (ver Anexo, Quadro 5). Embora a Lei do Professorado de 1984, Lei N°24029, não tenha tido uma aplicação efetiva nos vinte e três anos que esteve vigente, constituiu um marco de referência; sobretudo para a ação gremial, que

⁸⁰ Lei LCPM e seu regulamento foram sancionados pelo segundo governo do PARA, sendo Alan García Presidente constitucional da República, e Jorge do Castillo, Presidente do Conselho de Ministros; a norma legal tem as assinaturas dos congressistas Mercedes Cabanillas, Presidenta do Congresso da República e Luísa Maria Cuculiza, Terceira Vice-presidente do Congresso da República.

reivindicou a aplicação da dita Lei. A ausência de orçamento na segunda metade dos 80 e as normas de austeridade fiscal, durante o ajuste estrutural dos 90, foram justificativas dos respectivos governos para não realizar concursos públicos nem nomeações em mais de uma década.

A mudança normativa, que trouxe a reforma, expressa transformações profundas nas maneiras tradicionais de ver, e abordar, o problema da educação no país, e em particular, o *problema docente*.

A LCPM modificou radicalmente as condições e os mecanismos para o ingresso dos professores à carreira pública magisterial, estabeleceu a obrigatoriedade da avaliação para o ingresso mediante provas nacionais estandardizadas. Assim mesmo, a avaliação para a ascensão no escalão magisterial e a promoção salarial. A LCPM estabeleceu que o processo de ingresso à carreira pública magisterial es planejado, conduzido, monitorado e avaliado pelo Ministério da Educação.

Na norma anterior, o mecanismo de ingresso à carreira era a nomeação automática do primeiro nível do escalão, e uma avaliação formal que compreendia a comprovação do título profissional e o tempo da vaga ocupada pelo concorrente. A promoção na carreira magisterial considerava fundamentalmente os anos de serviço. A avaliação do expediente se realizava nas dependências descentralizadas do Ministério de Educação, as Direções Regionais de Educação (DRE) e as Unidades de Gestão Educativa Local (UGEL).

A norma expressa um fortalecimento do papel do Estado na regulação do trabalho e o ingresso à carreira do contingente de servidores públicos mais numeroso do país. Assim mesmo, dá lugar à criação de novas instituições (conselhos, entidades avaliadoras, supervisoras) e de novos acordos institucionais para a implementação da política (acordos público-público, público-privado).

A Lei N°29062 foi aprovada pelo Congresso da República no contexto de uma greve nacional de professores. A forma e a conjuntura na qual foi aprovada constituem uma quebra na trajetória da luta sindical do magistério; e expressa a profundidade das mudanças que o sindicato e o corpo docentes experimentam nas últimas duas décadas. Tradicionalmente as paralisações do magistério, de alcance nacional lideradas pelo SUTEP, culminaram em relativas vitórias para o movimento magisterial: incrementos

salariais ou bônus, ampliação de vagas ou nomeações; vitórias sobre reivindicações que legitimaram e fortaleceram ao sindicato. A aprovação desta norma constitui, para Cuenca et al. (2008), um caso único na história recente peruana pois os anteriores dispositivos legais, como foi a chamada Lei do Professorado de 1984, foram considerados pelo SUTEP como conquistas sindicais.

Na conjuntura da aprovação da Lei N°29062 teve lugar de destaque a campanha mediática a favor da aprovação do Projeto de Lei de uma nova carreira pública magisterial. Nesta campanha participaram líderes de opinião e jornalistas, além de especialistas de educação. No ano seguinte à sua promulgação, e com o regulamento aprovado, o governo deu início à implementação da Lei da nova carreira pública magisterial. A política educativa foi claramente uma prioridade da política educativa do governo aprista (2006-2011); basicamente referida à avaliação docente com diferentes finalidades: estabelecer linhas de base sobre o nível de desempenho dos professores, medir o impacto do programa de capacitação para professores em serviço, para concursos de contratos e nomeações, e para o ingresso à carreira pública magisterial. Esta política esteve acompanhada pelos meios de comunicação que se ocuparam de sustentar a agenda governamental na opinião pública. Colaboraram, assim, de uma maneira decisiva, à criação de uma opinião favorável a tal iniciativa de reforma; mais ainda, à ideia de que para melhorar a qualidade educativa era imprescindível avaliar os professores.

A implementação da lei recebeu inúmeras críticas por parte de especialistas na matéria. Críticas ao formato das provas, à falta de controle e de medidas de segurança, que ocasionaram a venda ilegal das mesmas; criticou-se também o uso político partidário e clientelista das avaliações. Ao finalizar o período do governo aprista, o número de professores que tinham se apresentado ao concurso, sob a nova norma, resultava bastante menor do que o esperado. Muitos não teriam se apresentado por medo, pensando que, se não saíssem aprovados na avaliação, teriam de deixar o serviço; outros não concorreram por suspeitar –infelizmente com fundamento–, que as provas eram vendidas ou distribuídas aos simpatizantes do partido do governo⁸¹. Todas as críticas, sem exceção, assinalavam erros de implementação. Ninguém pôs em questão o que chamo de o núcleo da reforma: a necessidade de submeter à avaliação os

⁸¹ Entrevista a especialista da educação HE-F11, Lima, 28/2/11.

indivíduos, seja nos conhecimentos ou no desempenho na sala de aula⁸². Este núcleo, que foi tomando forma nos anos prévios à aprovação da Lei, é o eixo da reforma da carreira pública; e este se mantém na nova lei que substituiu a de 2007 que fora aprovada no segundo ano do governo Humala, em novembro de 2012 (ver Anexo, Quadro 4), resultando na continuidade da reforma da carreira pública do magistério.

A LCPM foi revogada em novembro de 2012 e substituída pela Lei de Reforma Magisterial, Lei N°29944⁸³. O dado significativo desta nova norma é que confirma o critério meritocrático da LCPM; amplia o sistema de avaliação, considerando quatro tipos: avaliação para a nomeação, ascensões, desempenho e acesso aos cargos; incrementa de cinco a oito os níveis do escalão, e as remunerações do primeiro e do último nível são mais altas do que as contempladas na LCPM.

Desta maneira, a nova reforma manteve o mesmo sentido e orientação de sua predecessora; o núcleo da reforma não sofreu mudança alguma, pelo contrário, se fortaleceu; Este núcleo é a avaliação individual periódica que aparece claramente como condição do acesso e permanência na carreira pública. Melhor dizendo, o direito a um trabalho estável está condicionado à avaliação periódica; a meu critério, seria uma espécie de “precarização dos estáveis”, parafraseando as palavras de Castel (2003), uma manifestação dos processos de transformação das sociedades assalariadas.

Tanto a LCPM como a posterior Lei de Reforma Magisterial se articulam em torno das ideias de meritocracia, qualidade e avaliação do desempenho docente. Em razão disso, a reforma da carreira magisterial de 2007, expressa uma volta de parafuso sem retorno; razão pela qual proponho compreendê-la como a principal iniciativa de reforma educativa do pós-autoritarismo e da reinstitucionalização democrática, pela profundidade das transformações que ela expressa no entendimento sobre o *problema docente*. Ela se inscreve no marco de transformação global do mundo do trabalho, caracterizado pelo crescente enfraquecimento da condição salarial, e pela precarização do trabalho (CASTEL, 2003).

A condição de assalariado, aponta Castel (2003), não só é um modo de retribuição do salário, “senão a condição a partir da qual os indivíduos estão distribuídos no espaço social” (op. cit., p. 478); a generalização da condição de

⁸² Entrevista da especialista em educação JR-F11, Lima, 14/02/11.

⁸³ Publicada em Normas Legais do Diário Oficial O Peruano, 25 de Novembro de 2012. Disponível em <http://www.reformamagisterial.pe/images/documents/29944.pdf> Acesso em 30/11/2012.

assalariado ocorrida entre os anos 30 e 70, na Europa Ocidental, a “salarização da sociedade”, se expressa no crescimento do funcionariado, do setor terciário, de profissões intermediárias, etc., e a extensão do Estado dos serviços e proteções.

A sociedade salarial parece arrebatada por um irresistível movimento de promoção: acumulação de bens e de riquezas, criação de novas posições e de oportunidade inéditas, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguranças e das proteções. (op. cit., p. 417).

Mas esta poderosa sinergia, entre o crescimento econômico, o quase pleno emprego e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e da proteção social, que experimentaram os países do ocidente europeu, viu-se detida nos anos 70; nas palavras de Castel (2003), esta trajetória foi interrompida.

Proponho analisar esta transformação na regulação do trabalho do professorado da educação pública à luz do conceito de *vulnerabilidade*, proposto pelo autor em sua análise de longo prazo das sociedades pós-industriais, onde identifica dois fenômenos paralelos: a falta crescente de emprego e uma debilidade generalizada das condições e proteções trabalhistas daqueles que se encontram inseridos no mercado de trabalho; e seus efeitos na constituição dos suportes sociais do indivíduo (ARTEAGA, 2008, p.163). Não é este o lugar para trazer a discussão sobre o conceito de sociedade pós-industrial e seus desdobramentos para o estudo de sociedades latino-americanas; no entanto, pouca dúvida cabe a respeito dos reais processos de transformação do trabalho assalariado correlacionado com a flexibilização das relações de trabalho.

O caso do professorado público é diferente do caso dos servidores públicos nos anos 90, que foi simplesmente cessado, ou que recebeu “incentivos para a renúncia voluntária”; estes trabalhadores ficaram fora da relação assalariada que tinham com o Estado. O professorado do sistema público no século XXI terá uma condição de assalariado e, portanto, um lugar ocupado na divisão social do trabalho, nas redes de sociabilidade e nos sistemas de segurança social; mas esta estará condicionada à avaliação de seu direito de permanecer dentro dela. Ela não está assegurada, portanto, é vulnerável. É a *vulnerabilidade dos incluídos*, ou, sendo mais fiel aos termos de Castel (2003), dos *filiados*.

[...] quando se fala de desafiliação se tem como objetivo visualizar não tanto uma ruptura, senão um percurso para uma zona de vulnerabilidade –essa zona instável que mistura a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade–, o que permite, ademais, sublinhar a relação de dissociação com respeito a algo, apreciando-se o fato de que um indivíduo pode estar vinculado, por exemplo, mais estreitamente com as relações sociais e menos com as estruturas institucionais de trabalho.(ARTEAGA, 2008, p.165; tradução livre)

O trabalho não é, somente, uma relação técnica de produção, o trabalho inscreve o indivíduo na estrutura social; outorga-lhe um lugar na divisão do trabalho e lhe permite o acesso às redes de sociabilidade e instituições que atuam como suportes de sua individualidade; sua participação nas redes trabalhistas (segurança social, proteção à saúde, lazer, agremiação), localiza o indivíduo em zonas de integração, de coesão social; quando se debilita esta inserção em redes trabalhistas ou se torna frágil, geram-se processos de vulnerabilidade social.

Se virmos, sob Este ângulo, a reforma da regularização do trabalho do professorado, sem dúvida teríamos uma série de questões para pensar e aprofundar que atualmente não estão em questão; e teríamos também, seguramente, uma “agenda de investigação” sobre a *questão docente* que, no momento, não temos no Peru.

3.1.1 O sentido da reforma: o professor como *agente fundamental da educação*

A LCPM de 2007 tinha por objeto “normatizar as relações entre o Estado e os professores a seu serviço, na Carreira Pública Magisterial” (Lei N° 29062, Art. 1). Este propósito está retomado e especificado na Lei de Reforma Magisterial de 2012; e especifica a concorrência do Estado através desta norma: regular os deveres e direitos dos professores, a formação contínua, a Carreira Pública Magisterial, a avaliação, o processo disciplinar, as remunerações e os estímulos e incentivos (Lei N° 29944, Art. 1). A norma de 2007 excluía aos professores da rede privada, o que está consagrado na atual legislação; ao invés do que estava estabelecido na Lei de 1984: “São aplicáveis aos professores as disposições que se ditam, respectivamente, em favor dos trabalhadores do setor público e privado, enquanto sejam compatíveis com a presente Lei (Lei N° 24029, Art. 3).

As bases legais às que apela a LCPM são a Constituição Política do Peru e a Lei Geral de Educação. Como foi assinalado anteriormente, o Artigo 15º da Constituição de 1993 estabelece que o professorado, no ensino oficial, é carreira pública, e que os quesitos para desempenhar-se como diretor ou professor, assim como seus direitos e obrigações, são estabelecidos por lei; também, a Constituição estabelece que a avaliação, capacitação, profissionalização e promoção permanentes dos professores são competências do Estado e da sociedade. O Artigo 57 da Lei Geral de Educação de 2003 (Lei Nº 28044), por sua vez, estabelece que o ingresso à carreira se realize mediante concurso público; e a ascensão e permanência mediante um sistema de avaliação, “que se rege pelos critérios de formação, idoneidade profissional, qualidade de desempenho, reconhecimento de méritos e experiência”.

Para efeitos de compreender o sentido da mudança que a reforma expressa, é importante determo-nos na figura do *professor* que está presente nestas normas. Na lei de 1984, “O professorado é agente fundamental da educação e contribui com a família, a comunidade e o Estado à formação integral do educando” (Lei Nº 24029, Art.1). O texto da LCPM de 2007 recolhe esta formulação na parte concernente à caracterização do professor como *agente fundamental*; mas introduz o conceito de direito à educação e coloca o professor num papel de responsabilidade na concretização deste direito, ao mesmo tempo em que retira, do enunciado de 1984, a referência a uma responsabilidade compartilhada com a comunidade e com o Estado. Dito de outra forma, o texto da lei relaciona, de uma forma direta, o papel do *agente fundamental* do processo educativo – o professor –, com a realização do direito dos estudantes a um ensino de qualidade, equidade e pertinência.

O professor é um profissional da educação, com título de professor ou bacharel em educação, com qualificações e competências devidamente certificadas que, na sua qualidade de agente fundamental do processo educativo, presta um serviço público essencial dirigido a concretizar o direito dos estudantes e da comunidade a um ensino de qualidade, equidade e pertinência. O professor requer desenvolvimento integral e uma formação contínua e intercultural (Lei Nº 29062, Art. 3).

Este enunciado guarda uma estreita relação de continuidade com aquele referido ao professor prente na Lei de Educação de 2003,

O professor é agente fundamental do processo educativo e tem como missão contribuir eficazmente na formação dos estudantes em todas as dimensões do desenvolvimento humano. Pela natureza de sua função, a permanência na carreira pública docente exige do professor idoneidade profissional, provada solvência moral e saúde física e mental que não ponha em risco a integridade dos estudantes (Lei Geral de Educação, Art. 56).

A LCPM de 2007 estabelece as finalidades da carreira pública do magistério. Em primeiro lugar, cumprir o compromisso do Estado estabelecido na Lei de Educação de garantir a qualidade nas instituições públicas, a idoneidade dos docentes e autoridades educativas, e seu bom desempenho, para atender *o direito de cada aluno a um professor competente* (o grifo é meu) . Trata-se de uma interpretação que os legisladores fazem e agregam ao texto dando-lhe maior peso ao direito do indivíduo –o estudante–, e o dever do professor com uma característica, a de ser competente. Efetivamente, a Lei de Educação contém um capítulo dedicado à Qualidade da Educação, que é entendida como “o ótimo nível de formação que devem atingir as pessoas para enfrentar os desafios do desenvolvimento humano, exercer sua cidadania e continuar aprendendo ao longo da vida” (Lei N°28044, Art.13). Em seguida, o artigo cita nove fatores que interatuam para o sucesso da dita qualidade, entre os que se menciona a “Carreira pública docente e administrativa em todos os níveis do sistema educativo, que incentive o desenvolvimento profissional e o bom desempenho trabalhista” (Lei N°28044, Art.13).

Outra finalidade da carreira pública, enunciada na LCPM, é “promover o melhoramento sustentado da qualidade profissional e idoneidade do professor para o sucesso da aprendizagem e do desenvolvimento integral dos estudantes”. A terceira finalidade enunciada na lei é valorizar o mérito no desempenho trabalhista; a quarta, gerar as condições para a ascensão aos diversos níveis da Carreira Pública Magisterial, em igualdade de oportunidades; a quinta é “propiciar para o professor adequadas condições de qualidade de vida”. Neste ponto este enunciado pareceria um remanescente da concepção anterior, já que corresponderia a outra lógica entre a relação Estado-servidor público, mais de acordo com o Estado Benfeitor; a sexta finalidade é propiciar melhores condições de trabalho para facilitar o bom desempenho do professor; a sétima é determinar critérios e processos de avaliação que garantam o ingresso e permanência de docentes de qualidade; e o último enunciado faz referência a estabelecer as bases do programa de formação contínua, integral, pertinente,

intercultural e de qualidade para o professorado, em concordância com a Lei de Educação. Este artigo estabelece o funcionamento do Programa de Formação e Capacitação Permanente, que o Estado se obriga a garantir. Este programa deve vincular,

[...] a formação inicial do docente, sua capacitação e sua atualização no serviço. Este Programa se articula com as instituições de educação superior. É obrigação do Estado proporcionar os meios adequados para assegurar a efetiva participação dos docentes.” (Lei N° 28044, Art.60)

Na última parte do parágrafo –se bem que não só aí– aparece com clareza o papel coercitivo do Estado, sua capacidade de impor uma decisão através de normas; assim como, segundo a análise de Hochman (1998) sobre a reforma sanitária de inícios do século XX no Brasil, o reforço da capacidade de ação da autoridade pública e sua amplitude mediante a incorporação de novas atribuições para aplicar leis e criar instituições. Analisando a implementação do sistema, seria possível identificar os acordos institucionais entre as diferentes unidades envolvidas na política (HOCHMAN, 1998, p.38-39).

Efetivamente, o Capítulo VII da LCPM refere-se aos Direitos, Deveres e Sanções dos professores, e estabelece entre os deveres dos professores “participar quando sejam selecionados no Programa de Formação e Capacitação Permanente” (Lei N°29062, Art. 32). O mesmo artigo estabelece o dever dos professores de “apresentar-se às avaliações previstas na Carreira Pública Magisterial e às que determinem as autoridades da Instituição Educativa ou entidades competentes” (Lei N°29062, Art. 32). Aqui também se faz presente a dimensão coercitiva do Estado sobre uma população de servidores públicos dado que, não se apresentar à avaliação de desempenho docente sem causa justificada, é causa de sanção, no caso, de “suspensão no cargo sem remunerações por até três (3) anos” (Lei N°29062, Art. 35). No tópico relacionado, na nova Lei de 2012, está estabelecido que, como *falta grave passível de destituição* (o grifo é meu), pode se considerar o fato de não se apresentar à avaliação de desempenho docente sem causa justificada (Lei N°29944, Art. 49). A sanção por destituição implica a inabilitação para o desempenho de função pública por um período não menor a cinco (5) anos (Lei N°29944, Art. 52). Surpreendentemente, em meu ponto de vista, o conjunto de faltas

passíveis de destituição dentro do que se considera o fato de não se apresentar à avaliação inclui: ter sido condenado por delito doloso, contra a liberdade sexual, apologia ao terrorismo ou delito de terrorismo; cometer atos de violência contra membros da comunidade educativa, hostilização sexual, comparecer ao centro de trabalho em estado de ebriedade ou sob os efeitos de drogas.

A nova lei aprovada em novembro de 2012 manteve estes objetivos da carreira magisterial com a única variação no último objetivo, “Fortalecer o Programa de Formação e Capacitação Permanente” (Lei N°29944, Art. 5).

A LCPM introduziu no texto os “Princípios” que deviam guiar o “exercício estico” da profissão docente. Trata-se de uma inovação com relação ao texto da norma precedente, a Lei do Professorado, na qual não existia um tópico similar ao que encontramos nas normas posteriores. No entanto, não é senão um conjunto de enunciados sem desenvolvimento do conteúdo dos conceitos, vários dos quais fazem parte do discurso hegemônico atual sobre o *dever ser* da educação: qualidade, equidade, pertinência, solidariedade, responsabilidade, autonomia, interculturalidade, criatividade e inovação. (Lei N°29062, Art.º 5). Já a norma de 2012, apresenta um texto qualitativamente diferente; trata-se de um conjunto de quatro princípios que sustentam o “regime trabalhista do magistério público”, entre os quais quero destacar o terceiro, “Princípio de mérito e capacidade: o ingresso, a permanência, as melhoras remunerativas e ascensões na carreira magisterial se fundamentam no mérito e na capacidade dos professores” (Lei N°29944, Art. 3). Certamente não possuo uma análise especializada, mas me arrisco a propor que este parágrafo desafie profundamente as ideias do trabalho, da estabilidade e da promoção como direitos do trabalhador. Nele passa a ser dominante uma concepção onde o trabalho, a estabilidade e a promoção, dependem da performance individual.

3.1.2 A estrutura da carreira pública magisterial

A Lei do Professorado estabelecia uma carreira pública estruturada em oito níveis: de dois anos de duração mínima os dois primeiros, três anos o 3º e 4º nível, quatro anos o 5º, 6º e 7º (22 anos) e indefinido o 8º nível; também, tinham direito a

aceder à carreira os portadores do título profissional em educação. Esta estrutura de oito níveis foi substituída mediante a Lei N° 25212, de 1990, que estabeleceu cinco níveis, de 5 anos os quatro primeiros (20 anos) e tempo indefinido o quinto nível.

A LCPM de 2007 mantinha a estrutura da carreira de cinco níveis, mas modificava o tempo de permanência em cada um deles: 3 anos no 1° nível, 5 anos no 2° nível, 6 anos no 3° e 4° nível fazendo um total de 20 anos, e tempo indefinido no 5° nível. A Lei de Reforma Magisterial de 2012 regressa à estrutura de oito níveis chamados escalas magisteriais: a 1° escala magisterial de três anos de duração; a 2°, 3° e 4° escala de quatro anos de duração cada uma; a 5°, 6° e 7° escala de cinco anos cada uma; e a 8° escala até o momento de aposentadoria da carreira (ver Anexo, Quadro 6).

Acerca das áreas de desempenho docente, a LCPM incorporou, às de Gestão Pedagógica e Gestão Institucional estabelecidas na Lei do Professorado, a área de investigação referida a funções de inovação, experimentação e investigação educacional. A gestão pedagógica compreende as funções de ensino e atividades curriculares complementares ao interior da instituição educacional e na comunidade; assim como os cargos hierárquicos em orientação e assessoria estudantil, chefia, assessoria, formação entre pares, coordenação de programas não escolarizados de educação infantil e coordenação acadêmica. A gestão institucional compreende as funções de Direção da Unidade de Gestão Educativa Local (UGEL), Direção ou Chefia de Gestão Pedagógica, Especialista em Educação, Direção e Subdireção de instituição educativa. A inovação e investigação compreende as funções de desenho, implementação e avaliação de projetos de inovação pedagógica e investigação educativa, estudos e análise sistemática da pedagogia e projetos pedagógicos, científicos e tecnológicos.

A nova lei de 2012 estabelece que são quatro áreas de desempenho agregando às três já existentes, a de Formação Docente, Inovação e Investigação. Essa área de desempenho compreende as atividades de acompanhamento pedagógico a professores novos e funções de coordenação no marco do Programa de Formação e Capacitação Permanente (Lei N°29944, Art.12).

3.1.3 O ingresso à carreira pública magisterial e a promoção na carreira

A Lei do Professorado –assim como a modificatória Lei Nº 25212 de 1990– estabelecia que o ingresso à Carreira Pública do Professorado se efetuava por nomeação, no primeiro nível e na área da docência; e que as nomeações deveriam ser feitas para zonas rurais ou urbanas, de menor desenvolvimento relativo da região de origem do professor. A avaliação do professorado devia ser realizada nos órgãos descentralizados do Ministério de Educação por um comitê constituído para tal caso e que devia ter representação sindical. Estabelecia, assim mesmo, os quesitos para ingressar à Carreira Pública do Professorado: ser peruano, possuir título profissional de professor, credenciar boa saúde e conduta, e obter nomeação. A avaliação considerava três aspectos. O primeiro referido aos antecedentes profissionais: títulos ou graus obtidos com posterioridade ao título profissional em educação; estudos de aperfeiçoamento e especialização, ou conferências e trabalhos apresentados em congressos pedagógicos e científicos; e tempo de serviços e cargos desempenhados. Outro aspecto referido ao desempenho trabalhista era a eficiência no serviço, assistência e pontualidade, e participação em trabalho comunal. Finalmente se consignavam os méritos, tais como distinções e reconhecimentos oficiais, e produção intelectual (ver Anexo, Quadro 5).

O Escalão Magisterial Central é um sistema único a nível nacional que regula as ascensões na Carreira. Na Lei do Professorado a ascensão do primeiro ao segundo nível da carreira era automática se cumprisse o tempo mínimo de permanência estabelecido para esse nível. As ascensões entre o segundo e o quinto nível se realizavam mediante avaliação e depois de ter cumprido o tempo mínimo de permanência para cada nível. Para ascender de um nível para outro a lei estabelecia a condição de aprovar os cursos de aperfeiçoamento e de especialização que estivessem contemplados no Regulamento (Lei Nº24029, Art. 43 e 44).

A LCPM de 2007 modificou significativamente o sistema de ingresso à carreira e de promoção na carreira (ver Anexo, Quadro 5).. A LCPM estabeleceu duas classes de avaliação, as avaliações obrigatórias, para o ingresso à Carreira Pública Magisterial, e a avaliação do desempenho trabalhista; e as avaliações voluntárias, para a ascensão e para verificar o domínio de informação, capacidades e desempenhos do professor que postula a cargos da Área de Gestão Institucional ou Investigação (Lei Nº29062, Art. 9).

A Reforma de 2012 ratifica este sistema e estabelece quatro avaliações para a carreira pública magisterial: avaliação para o ingresso à carreira, avaliação do desempenho docente, avaliação para a ascensão, e avaliação para ocupar cargos nas áreas de desempenho trabalhista (Lei N°29944, Art.14). Em ambas as normas, o ingresso à Carreira Pública do Magistério é através de concurso público para uma vaga, sendo quesitos para a postulação, o título profissional em Educação, a participação no Colégio de Professores do Peru, boa saúde física e mental, não ter antecedentes penais nem inabilitação por motivos de destituição, demissão ou resolução judicial; a Lei de 2012 especifica os delitos penais o delito de terrorismo, apologia ao terrorismo, delito contra a liberdade sexual, corrupção de servidores públicos, tráfico de drogas, entre outros, que não estavam no texto de 2007. Nas normas de 2007 e de 2012 foi retirado o quesito da nacionalidade peruana, sendo esta exigida só quando a vaga é em instituições localizadas em zonas de fronteira; além disso, agregaram-se os requisitos de domínio da língua materna dos educandos, quando se trate de instituições educativas de Educação Intercultural Bilíngue, e de especialização no caso de instituições de Educação Básica Especial, que atendem a “crianças, adolescentes, jovens e adultos que apresentam Necessidades Educativas Especiais associadas a incapacidades, ou a talento e superdotação”⁸⁴.

A LCMP estabelecia a reitoria do Ministério de Educação na regulação da carreira pública magisterial: “O Ministério de Educação é o responsável de planejar, conduzir, monitorar e avaliar o processo de ingresso à Carreira Pública Magisterial. Autoriza anualmente a convocação de concurso público para ocupar as vagas” (Lei N°29062, Art.12). Esta competência do Ministério de Educação está ratificada na lei de 2012 ao sancionar que “estabelece a política e as normas de avaliação docente, e formula os instrumentos e indicadores de avaliação. [...] é responsável por formatar, planejar, monitorar e avaliar os processos para o ingresso, permanência, ascensão e acesso” à carreira (Lei N°29944, Art.15).

O concurso público estabelecido na LCPM e ratificado na Lei de Reforma Magisterial compreende duas etapas. A primeira a cargo do Ministério da Educação para credenciar as capacidades e conhecimentos do docente através de uma prova nacional classificatória. A segunda se desenvolve na instituição educativa entre os

⁸⁴ Regulamento da Educação Básica Especial. Disponível em <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/RegEducacionBasicaESpecial.php>. Acesso em 05/12/2012.

aprovados na primeira etapa, e avalia a capacidade didática do docente, bem como o conhecimento da cultura e língua materna dos educandos. Esta segunda etapa da avaliação está a cargo de um comitê de avaliação presidido pelo Diretor da instituição educativa, o coordenador acadêmico da área e um representante dos docentes do nível educativo do avaliado, dois representantes dos pais (Lei N°29062, Art.13). A nova norma de 2012 modifica a composição do comitê reduzindo a um representante dos pais e elimina a representação docente; especifica, também, que os representantes dos pais devem ser parte do Conselho Educativo Institucional (Lei N°29944, Art.20).

A avaliação para o ingresso à carreira nas Instituições Educativas Multisseriadas é realizada pela Unidade de Gestão Educativa Local, que é o órgão de gestão do sistema educativo no âmbito territorial.

A nova lei modifica o sistema de obtenção do quadro de méritos consignado na lei de 2007, ao assinalar que as pontuações das duas etapas se somam para estabelecer o quadro de méritos em cuja ordem se adjudicam as vagas. A LCPM estabelecia que quem obtivesse a mais alta qualificação no concurso realizado na instituição educativa era declarado vencedor e ingressava à Carreira Pública Magisterial (Lei N°29062, Art.14).

É interessante reparar na definição de *ascensão na carreira* introduzida pelas normas de 2007 e 2012, a explicitação do entendimento do que constitui a ascensão como mecanismo, e sua finalidade, estão ausentes no texto da Lei do Professorado de 1984. A ascensão é um “mecanismo de promoção e reconhecimento da formação e experiência adquiridas, do desempenho e idoneidade profissional e do domínio crescente de determinadas competências do professor; a ascensão habilita o profissional para assumir novas e maiores responsabilidades, e lhe dá acesso a uma melhor remuneração” (Lei N°29062, Art. 23); é um “mecanismo de progressão gradual nas escalas magisteriais; melhora a remuneração, e habilita ao profissional para assumir cargos de maior responsabilidade; a ascensão se realiza através de concurso público anual” (Lei N°29944, Art.26). Sua finalidade é primordialmente formativa, orientada a melhorar, tanto a prática educativa como o desempenho docente (Lei N°29062, Art. 24 e Lei N°29944, Art.28).

Para a promoção na carreira magisterial (ver Anexo, Quadro 5), a LCPM estabeleceu a avaliação obrigatória de desempenho, que se realiza de maneira ordinária a

cada três anos, e de maneira “extraordinária para os que desaprovem o ano seguinte da desaprovação e procura verificar a superação das deficiências encontradas na avaliação ordinária” (Lei N°29062, Art.28). A avaliação do desempenho para a ascensão está a cargo de um comitê de avaliação da instituição educativa. Os critérios da avaliação são os seguintes (Lei N°29062, Art.24): estudos de atualização, capacitação e aperfeiçoamento, diplomados, pós-graduações ou outros títulos profissionais de grau universitário, credenciamento das competências específicas requeridas para exercer a função, compromisso ético e qualidade de desempenho; todos eles considerados como *essenciais* (o grifo é meu).

Os fatores para avaliar a qualidade de desempenho são os seguintes: sucessos obtidos em função da tarefa pedagógica, grau de cumprimento das funções e responsabilidades em função do planejamento curricular anual e sua contribuição ao sucesso dos objetivos de desenvolvimento institucional; domínio do currículo, dos conteúdos pedagógicos da área e/ou nível, dos aspectos metodológicos e dos processos de avaliação; inovação pedagógica; e autoavaliação (Lei N°29062, Art.29). Como critérios complementares a LCPM assinalava reconhecimento de méritos como cargos desempenhados, produção intelectual e distinções ou reconhecimentos, e o tempo de serviço no setor público e/ou privado.

Se não conseguirmos ser aprovados nas avaliações de desempenho em duas oportunidades, os professores têm a opção de receber capacitação; já uma terceira desaprovação na avaliação implica na saída da carreira magisterial. “Os professores que não aprovem a avaliação numa primeira e segunda oportunidade, são capacitados e assistidos para o fortalecimento de suas capacidades pedagógicas. Se depois desta capacitação voltam a desaprovarem são retirados da Carreira Pública Magisterial” (Lei N°29062, Art.29).

A Lei de Reforma Magisterial avança na mesma linha de sua predecessora; reafirma o caráter obrigatório da avaliação para a permanência e ascensão na carreira magisterial. O Art.23 estabelece que a avaliação de desempenho seja requisito para a *permanência* na carreira (o grifo é meu), quer dizer que é obrigatória e se realiza, como máximo, a cada três anos. A saída da carreira pode ocorrer como consequência da desaprovação na terceira tentativa de avaliação, chamada avaliação extraordinária. Ao contrário da LCPM, esta norma especifica que entre duas avaliações extraordinárias não

podem decorrer mais de doze meses. Também, diferente de sua predecessora, a Lei de 2012 especifica o conteúdo da avaliação de desempenho; sua finalidade é “comprovar o grau de desenvolvimento das concorrências e desempenhos profissionais do professor na sala de aula, a instituição educativa e a comunidade” (Lei N°29944, Art.24). O mesmo artigo estabelece que esta avaliação se baseie nos critérios de *bom desempenho docente*, “o que inclui necessariamente a avaliação do progresso dos alunos”. Quem realiza a avaliação é um comitê presidido pelo diretor do centro educativo e nele participa o coordenador acadêmico e um professor do mesmo nível.

O terceiro tipo de avaliação, previsto na Lei de 2012, é a avaliação para a ascensão na carreira magisterial, um dos critérios –e o de maior peso na ponderação-, é a avaliação prévia de desempenho docente; os outros critérios para a ascensão são a avaliação dos conhecimentos da área disciplinar e o domínio da teoria pedagógica, os estudos de atualização, aperfeiçoamento e especialização; e, finalmente, os cargos desempenhados, produção intelectual e distinções. A avaliação para a ascensão na carreira é realizada por uma instância no nível da UGEL formada majoritariamente por servidores públicos deste órgão mais um representante do Conselho Participativo Local de Educação, COPALE (Lei N°29944, Art.29). O último tipo de avaliação é aquele que tem por finalidade o acesso a cargos das áreas de desempenho trabalhista. O mecanismo é também por concurso público e por um período de três anos, ao termo do qual o profissional deve se submeter a uma avaliação para determinar sua continuidade no cargo.

O sindicato magisterial manifestou sua rejeição à aprovação da Lei de Reforma do Magistério através de um comunicado público difundido pela imprensa escrita, intitulado “Ao professor se respeita! Lei aprovada pelo Congresso liquida os direitos dos professores e é inconstitucional”⁸⁵.

3.2 Governo contra sindicato docente: a dinâmica na aprovação da Lei

A Lei 29062, “Lei que modifica a Lei do Professorado no que se refere à Carreira Pública Magisterial”, foi aprovada no Congresso da República em 11 de julho

⁸⁵ Comunicado do Sindicato Unitário de Trabalhadores na Educação do Peru, SUTEP, publicado em La República 25 de novembro de 2012. Disponível em <http://es.scribd.com/doc/114458066/Comunicado-La-Republica-Domingo-25-Noviembre> Acesso em 04/12/2012.

de 2007 e promulgada no primeiro ano do governo aprista de Alan Garcia. O fato que tenha sido aprovada no início da gestão do governo é significativo. A “tradição” foi que as leis que afetam ao magistério, que de maneira invariável concitaram a oposição ativa do sindicato de professores, que mobilizou ao magistério em dempregos e greves nacionais, eram postergadas para o final da gestão e ficavam como “heranças” do governo que saía para o sucessor. A Lei do Professorado (Lei N°24029), por exemplo, foi sancionada em 14 de dezembro de 1984, no final do governo de Belaúnde Terry (1980-1985); e seu regulamento (Decreto Supremo N°19-90 ED) foi aprovado dias antes de terminar o primeiro governo aprista em 19 julho de 1990 (1985-1990). O Regulamento da nova Lei também mostrou uma celeridade infrequente: foi aprovado em janeiro de 2008, seis meses depois da promulgação da Lei.

O Projeto de Lei foi aprovado sem ser debatido pelo pleno do Congresso, graças a uma aliança das bancadas aprista e fujimorista no Congresso. As rubricas da norma têm as assinaturas das congressistas Mercedes Cabanillas do APRA, e Luísa Maria Cuculiza do partido fujimorista; Presidenta e Terceira Vice-presidente do Congresso da República respectivamente.

A aprovação se deu enquanto se desenvolvia uma greve nacional do magistério conduzida pelo SUTEP. A greve magisterial tinha sido iniciada no começo de julho depois de uma série de marchas e contramarchas dos dirigentes nacionais do grêmio docente. A postura dos dirigentes nacionais do sindicato com relação à reforma da carreira pública tinha sido ambígua. Por momentos se manifestaram contrários e em defesa da Lei do Professorado de 1984; no entanto num comunicado público as bases magisteriais assinalaram que os professores eram livres para aceitar ou não a avaliação. Era uma manifestação clara das fissuras internas do sindicato. A aprovação da Lei nessas condições expressou uma quebra significativa na trajetória da luta sindical dos professores, e a profundidade da “crise” do grêmio docente.

Na conjuntura do debate da nova lei de carreira pública magisterial no Congresso, e da greve magisterial, os meios de comunicação sustentaram uma campanha mediática a favor da aprovação do projeto de lei, e na contramão da greve dos docentes. A imprensa foi um ator decisivo que jogou um papel fundamental no processo de aprovação da Lei de Carreira Pública Magisterial. A campanha mediática iniciou meses antes apoiando o anúncio presidencial da realização de uma avaliação do

censo dos professores como “medida prioritária”, em dezembro de 2006; o que suscitou o aberto confronto com o sindicato de professores e a rejeição de reconhecidos especialistas da área.

3.2.1 Um novo contrato social para o Peru: as recomendações do Banco Mundial

A proposta que o Banco Mundial dispôs para apresentar no palco das eleições gerais de 2006, “Um novo contrato social para o Peru. Como conseguir um país mais educado, saudável e solidário?” (COTLEAR, 2009), serviu como uma “contribuição ao debate sobre como conseguir uma política social mais equitativa”. Uma delegação do BM se reuniu com a nova equipe do governo, encabeçado pelo presidente Alan García, e propôs um conjunto de medidas para aprimorar a provisão dos serviços de educação, saúde e proteção social aos mais pobres. Na apresentação do livro, o editor pontua que este é o resultado de um estudo multisetorial sobre os problemas e alternativas da provisão pública de serviços sociais. Este estudo fez parte do projeto *Rendição de Contas para a Reforma Social de Peru, RECURSO*, desenvolvido entre 2004 e 2006 com financiamento do BM e do Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

Depois de revisar os indicadores já conhecidos e amplamente difundidos sobre a expansão da cobertura dos serviços educativos, e os baixos resultados de aprendizagem dos estudantes, a conclusão dos autores da proposta é que a causa da baixa qualidade dos serviços de educação obedece ao “equilíbrio de baixo nível” instalado no sistema educativo.

O dito “equilíbrio de baixo nível” é produto de um processo de “adaptação histórico e humano”, desatado pelo colapso fiscal nos anos 80, e que levou à redução drástica do salário real dos empregados públicos, ao enfraquecimento da capacidade institucional do Estado para monitorar o desempenho e exigir o cumprimento das normas trabalhistas. Mas o que destacam os autores é a “incapacidade dos usuários para perceber ou reagir contra as deficiências do serviço”. Este conjunto de debilidades teria atuado combinadamente, abrindo caminho a uma “forma perversa de adaptação”.

A baixa produtividade e qualidade e o viés anti-pobre desses serviços são características agora inseparáveis das formas de comportamento e dos arranjos de vida e carreira dos servidores públicos dedicados a estes serviços, especialmente na forma de negócios e carreiras paralelas, e dos lugares onde preferem viver. Os servidores públicos, burocratas, políticos e dirigentes sindicais se adaptaram todos a um *status quo* onde regem os baixos salários, a escassa disciplina trabalhista, as práticas informais e ilegais e os cada vez menos exigentes requisitos para ingressar à carreira. A principal consequência política é que a reforma requer o surgimento de uma nova fonte de pressão exógena o suficientemente forte como para superar as preferências acomodáticas dos atuais atores. (COTLEAR, 2006, p. 301).

Os autores caracterizam a situação como a de um equilíbrio pois consideram que nenhum dos atores com capacidade para influenciar o sistema educativo tem incentivos para gerar mudanças. Professores, burocratas, políticos e dirigentes sindicais, pontuam os autores, adaptaram-se a uma situação de salários baixos, disciplina descontraída, decrescentes padrões de rendimento ao sistema educativo e inadequados níveis de esforço. Os professores têm outros trabalhos paralelos ou pequenos negócios aos quais transferem tempo, energia e compromisso que restam de sua dedicação ao ensino. Ademais, o sistema incorporou pessoas menos aptas e com menor formação. Os burocratas e políticos tiram proveito desta situação para o *patronazgo* político, os favores pessoais e a corrupção. Os dirigentes do SUTEP “ganham poder político na medida em que seus membros são uma massa indiferenciada de trabalhadores antes que uma meritocracia profissional” (op.cit., p. 303).

No documento, o BM faz referências explícitas ao sindicato magisterial como um ator negativo que se opõe sistematicamente a qualquer mudança na direção que o BM recomenda. Observo um nível de declaração ausente em documentos anteriores; talvez nesta ocasião o BM permitiu-se fazer declarações através dos experts nacionais, como autores dos capítulos que fazem referência a estes temas. Vejamos por exemplo o seguinte parágrafo:

Os sindicatos contam com uma autoridade inapropriada e constituem um grande obstáculo à reforma. Na formulação de políticas, o SUTEP em particular recorre às greves nacionais e regionais para impor interesses de grupo e sua agenda política, e nos centros educativos utiliza uma rede de representantes locais do sindicato para vigiar e

intimidar os administradores de nível médio. O governo compartilha a responsabilidade por esta autoridade indevida, pois fortalece a influência do SUTEP ao impor uma dedução em planilha para a quota do sindicato e ao financiar as atividades dos representantes sindicais com licenças pagas. No caso do SUTEP, as facilidades outorgadas pelo governo são ainda mais questionáveis, considerando a associação aberta entre este sindicato e uma organização política denominada Pátria Vermelha. Em lugar de atingir objetivos de serviço público, a agenda do sindicato procura minar os esforços para avaliar aos docentes, ampliar a estabilidade da nomeação e Estender a indisciplina trabalhista. (op. cit., p.308)

Segundo os autores do documento do BM, a causa do deficiente rendimento dos recursos humanos do sistema educativo seria esta adaptação perversa a uma situação que se arrasta desde o último terço do século XX; a consequência é a baixa produtividade e qualidade, e o viés contra os pobres dos serviços públicos.

Para romper esse equilíbrio de baixo nível, a chave mestra é melhorar a capacidade dos usuários em exigirem qualidade nos serviços que recebem. A mudança só será possível se os usuários o exigem como produto de terem melhorado sua percepção da qualidade dos serviços, bem como sua capacidade organizativa para exigí-la. Este é o centro do argumento da proposta do BM, inscrita no marco das ideias a respeito da rendição de contas.

Para consegui-lo, pontuam os autores, é necessária uma “fonte de pressão nova e externa o suficientemente forte como para superar o escasso interesse dos atores a favor da mudança”. As recomendações do BM são as seguintes: (a) fortalecer a instituição com uma melhor implementação da disciplina de trabalho, baseada em padrões verificáveis, e uma maior participação de usuários mais informados; e (b), a reformulação da carreira de serviço público dos docentes, com processos de avaliação, seleção e promoção baseados no mérito e outros elementos próprios do desenvolvimento de uma carreira.

A fonte mais promissora para uma intervenção que permitiria sair do “equilíbrio de baixo nível” seria, para os autores, o “poder dos usuários majoritariamente não empregados”. Para ativá-lo precisa-se estabelecer “a rendição de contas mobilizando e fortalecendo a consciência e a voz dos usuários, e mediante o desenvolvimento de ferramentas de monitoramento e organizações destes últimos”.

A reconstrução da carreira pública faz necessárias diversas reformas específicas na normatividade, para melhorar os padrões e procedimentos de recrutamento, avaliação, ascensão e capacitação; assim como uma estrutura salarial mais diferenciada, que recompense a experiência, o desempenho e o investimento em capacidades, e que deve ir acompanhada de mudanças na gestão.

O BM recomenda estabelecer padrões e procedimentos de contratação centralizados e exigentes de recrutamento; planos de estudo mais apropriados para o serviço público; e sistemas de credenciamento para as instituições de formação. Construir um sistema de avaliação do desempenho, e uma estrutura salarial que restabeleça diferenças salariais significativas por experiência, capacidades, desempenho e responsabilidade administrativa. Assim mesmo, melhorar o processo de nomeação do pessoal baseado no mérito e a avaliação de capacidades, flexibilizar as nomeações para facilitar os traslados de um lugar a outro e as demissões por motivos disciplinares e deficiências extremas no desempenho, e vincular os programas de capacitação, bolsas e outros incentivos à ascensão na carreira e a avaliação do desempenho. Para conseguir a implementação dessas medidas, defende o BM, a melhoria significativa da informação disponível, que permita o monitoramento do desempenho, assim como apoiar decisões administrativas.

Como veremos nos tópicos seguintes, o presidente e o Ministro da Educação tomaram algumas destas recomendações e as aplicaram como se fossem receitas, sem considerar previamente aspectos técnicos e políticos importantes. A avaliação do censo de professores, que o implementou, num prazo exíguo com condições anti-técnicas, recebeu a objeção da missão da UNESCO, que foi convidada a assessorar o desenho e implementação da avaliação.

Em resposta à paralisação convocada pelo SUTEP, contrária à avaliação docente, no ano de 2007, o Ministério desativou as contribuições sindicais cobradas automaticamente pela planilha dos professores. Este acordo entre o sindicato magisterial e as autoridades havia se mantido vigente durante décadas.

3.2.2 A avaliação do censo docente

Efetivamente, a aprovação da LCPM deve ser vista como pico de um ciclo caracterizado pela iniciativa diretamente liderada pelo governante, que colocou no epicentro, a avaliação dos professores do sistema público. Em setembro de 2006 – após somente dois meses de ter tomado posse do governo-, o Presidente García fez público o anúncio da avaliação do censo aos docentes de educação inicial, primária e secundária (EBR) “para construir a linha de base a partir da qual se formatem as próximas ações de capacitação do magistério nacional e a avaliação do censo da aprendizagem dos alunos do segundo grau do primário de Educação Básica Regular”⁸⁶. A decisão governamental implicou a intenção de avaliar os quase 300 mil professores de todo o país; e fazer, pela primeira vez, uma avaliação do censo dos alunos do segundo grau do primário para ver o nível de sucesso na compreensão de textos. A justificativa para tal decisão foi que, segundo o governo, as capacitações de docentes anteriormente realizadas pelo Ministério da Educação não tinham conseguido melhorar a aprendizagem dos alunos, “porque não se teve informação a respeito dos conhecimentos que têm os professores em suas respectivas especialidades”.

O governo fundamentou a decisão de levar a cabo a avaliação do censo de docentes apelando à Constituição Política do Peru (Artigo 15º), onde se estabelece que “o Estado e a sociedade tentam a avaliação, capacitação, profissionalização e promoção permanente do professorado”; e à Lei Geral de Educação e o Decreto Supremo N° 006-2006-ED, que estabelece que “o Ministério da Educação formula, aprova, executa e avalia, de maneira concertada, o Projeto Educativo Nacional e se encarrega de conduzir o processo de planejamento da educação”. A mesma norma, que deu lugar à avaliação do censo docente, estabeleceu a data para sua realização, em dezembro de 2006. Com os resultados da avaliação se iniciaria um programa de capacitação de professores a cargo de universidades mediante cursos de 220 horas; supostamente personalizada em função das debilidades identificadas em cada professor.

As vozes discrepantes de especialistas e dirigentes gremiais apontaram a improvisação de tal medida e as arriscadas consequências de uma avaliação não

⁸⁶ Decreto Supremo N° 025-2006-ED.

planejada. Uma avaliação docente desse tipo, e com os propósitos anunciados, além do mais, era uma medida desnecessária; a informação requerida para planejar qualquer programa de melhoria educativa estava já disponível a partir das avaliações de ingresso estudantil, as provas realizadas pelos docentes em concursos para obter vagas, e outros estudos realizados no país desde inícios da década⁸⁷. Fizeram-se sérios questionamentos de ordem técnica à avaliação: à qualidade da prova, à desnecessária e custosa avaliação do censo, ao inapropriado da data (20 de dezembro); mas, sobretudo, por constituir uma medida isolada e não articulada com um programa coerente de melhoria educativa⁸⁸.

Efetivamente, o governo contava com importantes ferramentas para movimentar políticas docentes orientadas à melhoria educativa; o Projeto Educativo Nacional, projetado para 2021, não só tinha concluído seu longo processo de elaboração, senão, que tinha sido aceito pelo próprio governo de García como política de Estado; e o recentemente criado Sistema Nacional de Avaliação, Credenciamento e Certificação da Qualidade Educativa aguardava o início de sua implementação⁸⁹. O debate sobre a lei da Carreira do Magistério, cujo projeto não foi aprovado na última legislatura do Congresso anterior, corria o risco de ver-se numa armadilha e, pior ainda, o tema da avaliação docente, que estava na base de tal projeto de lei, poderia ser deslegitimado. O projeto de Lei de nova Carreira do Magistério que foi arduamente trabalhado por uma comissão especial durante o governo de Toledo, estava no “congelador”; o Ministro da Educação, Sota Nadal, tinha demorado a apresentação do Projeto de Lei ante o Congresso. A gestão do ministro Sota Nadal caracterizou-se por seu baixo perfil, evitando a todo custo o conflito com o sindicato magisterial; é muito provável que demorasse a tramitação do Projeto baseado num cálculo político: evitar uma paralisação de professores no último período de sua gestão no Ministério da Educação; apesar de tudo, a este Ministro, o SUTEP não lhe tinha feito nenhuma greve.

A improvisação e a falta de qualidade técnica “estragaram” a avaliação antes de ser aplicada; e sua consequência poderia ser, como aliás foi, negativa. O reconhecido historiador e sociólogo Nelson Manrique analisou assim esta conjuntura da avaliação:

⁸⁷ Ver “Sobre la evaluación docente”, por Patricia Arregui; La República 17/12/2006, p. 22.

⁸⁸ Ver comunicado do Conselho de Profesores do Peru; La República 17/12/2006, p.12.

⁸⁹ Ver “Evaluación docente: urgente y necesaria, pero no así ni ahora”, por Patricia Arregui; PERÚ21 17/12/2006, p. 13.

Os professores devem ser avaliados como qualquer trabalhador, mas esta avaliação em particular está estragada e tem um denlace facilmente previsível: a exposição do nível baixo de uma parte importante dos professores vai convertê-los em bodes expiatórios frente à sociedade; o SUTEP acumulará forças capitalizando o legítimo ressentimento de professores maltratados, mal pagos e incompreendidos; a agudização do confronto entre o grêmio magisterial e o Governo impedirá qualquer saída criativa e voltaremos a estarmos no ponto de partida: esse ponto zero onde as forças se anulam e não se pode avançar em nenhuma direção. Talvez haja alguma saída? (PERU21, 18/12/2006, p.4; tradução livre)

Nessas condições a avaliação do censo só iria servir para responsabilizar injustamente aos professores “por um drama de características enormes e que os peruanos não queremos ver”, como escreveu em sua coluna o destacado educador Constantino Carvallo;

Um aspecto importante é o da desmoralização do professor pela desvalorização de sua profissão, “com a perda do ethos e a sensação de abandono”. O professor como profissional perdeu junto com o valor aquisitivo de seu salário, a consideração por parte da sociedade. Reduziu seu *status*, seu prestígio: “faz três ou quatro décadas os docentes eram senhores, hoje são proletários”. (...) À sociedade peruana, a seus setores dirigentes, pouco importou esta deterioração da profissão docente já que se trata dos professores dos pobres. (La República 20/12/2006, p.17)

O anúncio presidencial da avaliação do censo foi considerado pelos especialistas como uma “explosão”, um “impromptu”. Duas semanas atrás, o Ministro da Educação tinha apresentado na Comissão de Educação do Congresso seu plano de trabalho para 2006; dito plano não contemplava a avaliação docente nem o respectivo orçamento⁹⁰. Por que então este apressado anúncio da avaliação docente? A hipótese mais forte propõe do que se tratou de uma “sugestão” de representantes do Banco Mundial numa reunião que sustentaram com o Presidente e outras autoridades imediatamente antes de anúncio público. Nessa reunião os representantes teriam convencido ao governante da necessidade de ter padrões, indicadores, metas e avaliações⁹¹. Já o resto foi a “criatividade” do Presidente e seu afã de deixar impressões indeléveis na história nacional, com uma grande irresponsabilidade. Uma vez feita pública esta medida, e com um prazo de três meses, o Ministério de Educação solicitou a assessoria técnica do

⁹⁰ Ver “Otro Impromptus: Evaluación Docente”, por León Trahtemberg; Correo, 29/09/2006.

⁹¹ Ver “Otro Impromptus...”; também entrevista GU-FE13, Lima, 13/02/2013.

Escritório da UNESCO, no Chile. A missão manifestou reparos técnicos devido ao pouco tempo e recomendou outro calendário, recomendação que foi recusada pelo Ministério.⁹²

Ante a opinião pública o grêmio magisterial aprentou uma postura ambígua frente à anunciada avaliação do censo dos professores; primeiro de aceitação “condicionada” da avaliação, depois de franca rejeição. Inicialmente a dirigente nacional do sindicato, professora Caridad Montes, comunicou a rejeição do sindicato a uma avaliação única nacional (standardizada), que tivesse como propósito a sanção ou a demissão dos professores que não aprovassem o exame. O sindicato exigia capacitação prévia à avaliação e que não tivesse caráter punitivo, isto é, que não houvesse qualquer ameaça em relação à permanência dos professores na atividade docente. Em novembro o sindicato convocou uma paralisação em protesto contra outro anúncio presidencial, o início do plano piloto da municipalização da educação. A outra motivação do desemprego foram as declarações que fez o Presidente García numa reunião com as Associações de Pais, assinalando a participação dos pais na avaliação dos professores. Era uma clara tentativa de estabelecer uma aliança com as APAFA em seu objetivo de avançar sobre o professorado e, sobretudo, o grêmio docente, isolando-o.

No comunicado público que o SUTEP difundiu nos primeiros dias de dezembro, entende-se que, como fruto do desemprego, o governo teria feito correções à proposta deste sobre a avaliação, incorporando as demandas do sindicato. Neste comunicado o sindicato informa às suas bases que a avaliação “será unicamente para exercer nosso direito a capacitação pertinente e de qualidade”; “de acordo com nosso nível, modalidade, contexto e conhecimento pedagógico”; e os que avaliariam seriam comitês com representação dos professores, e a qualificação seria “qualitativa e com resultados mantidos em sigilo”⁹³.

Na realidade, o governo estava confrontando um sindicato cuja dinâmica interna estava processando uma divisão há alguns anos. A liderança do partido Pátria Roja, na direção central nacional do sindicato desde sua fundação, estava sendo questionada desde seu interior por três blocos: os chamados SUTEP Democrático, SUTEP Classista

⁹² Entrevista GU-FE13, Lima, 13/02/2013.

⁹³ Comunicado público do SUTEP, “Al Magisterio y a la Opinión Pública sobre la Evaluación”; PERÚ21, 3/12/2006, p.6.

e o MDM⁹⁴. Os nós de tensão, no interior do sindicato, eram as formas de entender as eleições dos dirigentes, pois os grupos contrários à diretoria central do SUTEP (CEN) demandavam eleições universais até o nível mais alto de representação (“um professor, um voto”), enquanto o CEN tinha dirigido um esquema de eleições universais em nível de base. Outro ponto era o referido ao manejo democrático e descentralizado da Derrama Magisterial. Finalmente, o tema da declaração imediata da VIII greve geral indefinida do SUTEP, que o CEN vinha postergando durante os anos anteriores, argumentando que não existiam as condições necessárias para isso (CHIROQUE, 2005). Algumas destas frações sustentavam uma postura de clara rejeição à avaliação docente anunciada pelo governo; daí que, no mesmo comunicado, se possa ler:

Não defendemos, por medíocre e oportunista, a consigna da rejeição pela rejeição a qualquer tipo de avaliação; menos ainda a consigna irracional de “avaliação zero”, enquanto que ambos, por seu rudimentarismo e autismo, que os isola de todo contexto, terminam servindo à estratégia dos inimigos do magistério, que os usa para suas campanhas de desprestígio, isolamento e confrontação com os pais de e a opinião pública. Exigimos uma avaliação pertinente, formadora e transparente; e o estamos conseguindo. (PERU21; 3/12/2006, p.6)

Claramente o conteúdo do comunicado revela uma aceitação da avaliação pela diretoria central do sindicato do magistério. Em resposta, o MDM fez público seu desacordo com esta decisão; assinalou que o coletivo não discordava da necessidade de avaliar os professores, mas sim discordava da avaliação pretendida pelo governo por ser “irresponsável, pretender avaliar enviezadamente, sem plano nem visão integral”; e denunciou que, depois da pretendida avaliação do governo, estava a influência do BM e suas recomendações contidas em *Um novo contrato social para o Peru: como conseguir um país mais educado, saudável e solidário?*. O MDM denunciou também a “cumplicidade da cúpula de Pátria Roja ancorada no SUTEP há mais de 30 anos”, que, privilegiando seus próprios interesses, teria atuado como difusora das decisões do Ministério da Educação⁹⁵. Dias antes da data da avaliação, uma Carta Aberta do comitê

⁹⁴ “Primeiro round: Sutep y gobierno”, por León Trahtemberg; Correo 24/11/2006.

⁹⁵ “¿Por qué No, a la evaluación docente do APRA?”, comunicado público do Movimento Democrático Magisterial; La República, 17/12/2006, p.17.

central do SUTEP de modo surpreendente anunciou uma mudança de posição conclamando suas bases a abster-se de participar na avaliação⁹⁶.

Neste ambiente de confusão, de idas e vindas do grêmio magisterial, outras vezes se pronunciaram a favor da avaliação docente e exortaram o sindicato a voltar a sua posição inicial e a convocar as suas bases para o dia da avaliação. Pronunciaram-se neste sentido representantes do Acordo Nacional, da Confederação Nacional de Instituições Empresariais Privadas, CONFIEP e da Presidência do Congresso da República; os meios de comunicação se somaram ao apoio à avaliação docente.

A prova programada para a avaliação docente, de 20 de dezembro de 2006, foi roubada e divulgada numa página eletrônica; o Ministério da Educação reprogramou a aplicação da prova e a avaliação finalmente se realizou em janeiro de 2007⁹⁷. Foram avaliados ao redor de 58% (174, 491) do total dos professores de educação básica em todo o país (GUERRERO, 2009). Mediante uma prova escrita de eleição múltipla se mediram suas habilidades em lecto-escrita, lógico-matemáticas, e em alguns conhecimentos pedagógicos⁹⁸. Os resultados da prova sobre compreensão leitora mostraram que 33% de professores não localizaram dados literais nem reconheceu o tema central numa leitura; 27% conseguiu relacionar só duas ou mais ideias do texto; 24% realizou inferências específicas e gerais⁹⁹. Os resultados acompanhavam a desigualdade intrarregional no país: as pontuações foram ainda menores nas regiões mais pobres do centro sul (Ayacucho e Huancavelica) e do oriente amazônico (Loreto). Os resultados da avaliação confirmaram a ideia já difundida sobre a precária situação acadêmica dos docentes. Como assinalam Cuenca et al. (2008), a difusão dos resultados pelo governo com o apoio da imprensa reforçou “o conceito de que os docentes eram os únicos responsáveis do fracasso educativo e lhe serviu ao governo para orientar seu discurso para a culpabilização dos professores” (op. cit., p. 54).

⁹⁶ “¿Quiésn sabotea la evaluación? ¿Quiésn miente al país?”, SUTEP, Carta Aberta aos Pais e à Opinião Pública; PERÚ21, 17/12/2006, p.8.

⁹⁷ Decreto Supremo N° 027-2006-ED, modificação da data da Avaliação do Censo de Docentes de Educação Básica Regular dos níveis de educação inicial, primária e secundária.

⁹⁸ Examinaram-se conhecimentos sobre compreensão leitora, literal e inferencial; analogias verbais, agrupamentos, correspondência e termo excluído; raciocínio abstrato para identificar padrões de relação e completar sequências; habilidade analítica: raciocínio analítico e raciocínio crítico; e sobre enfoques pedagógicos, planejamento curricular, psicopedagogia, currículo e processos pedagógicos.

⁹⁹ “El drama en números, un tercio de maestros peruanos está hasta las patas”; Caretas Edição 1964, 22 de fevereiro de 2007.

O governo ganhou uma batalha política ao conseguir colocar na agenda o tema da *questão docente* a partir da perspectiva da “qualidade” dos professores, apesar dos sérios questionamentos técnicos à prova. Isto foi fundamental, o papel que a imprensa teve como aliada da campanha oficial. Enquetes de opinião da PUCP (2007) e da Universidade de Lima (2008) aplicadas em Lima Metropolitana semanas depois de realizada a avaliação docente, mostravam que entre 35% e 34% dos interrogados opinava que o principal problema da educação no país era a “má formação dos professores”, e o “nível acadêmico baixo dos professores” (Universidade de Lima,); 45% opinava que “qualquer profissional com título universitário, e vocação de professor, deveria poder ensinar nos colégios”; e 61% aprovava a gestão que vinha realizando o Ministro de Educação (PUCP, 2007). Por outra parte, a percepção dos interrogados sobre as baixas remunerações dos professores mostrou uma sensível variação para a baixa: em 2004, 89,6% opinava que os professores estavam mal remunerados/muito mal remunerados; em 2007, esta percentagem baixou para 78% (UNIVERSIDADE DE LIMA, 2008).

3.2.3 O debate legislativo do projeto de carreira pública

Em junho de 2007, se iniciou o debate no legislativo sobre o projeto de Carreira Pública Magisterial. O Congresso da República tinha recebido um conjunto de propostas, entre elas, a proposta enviada pelo Executivo, cuja elaboração foi encarregada a uma comissão especial em 2004 durante o governo de Toledo; dita proposta incorporava as observações do Conselho Nacional de Educação.

A postura do CNE sobre a proposta em debate foi feita pública num pronunciamento com data de 12 de junho de 2007¹⁰⁰; ali o CNE assinalava que era indispensável renovar a carreira pública magisterial, dado que a Lei do Professorado vigente não estimulava nem possibilitava o desenvolvimento profissional dos professores. A finalidade de uma nova lei da carreira pública, dizia o pronunciamento, “é promover que os professores de todo o país melhorem suas capacidades profissionais e que os estudantes consigam as aprendizagens esperadas”. A Lei, afirmava o CNE,

¹⁰⁰ Disponível em <http://www.cne.gob.pe/index.php/Pronunciamentos/pronunciamentos.html>. Acesso em 2/02/2012.

“não tem um caráter punitivo e, portanto, não deveria ser motivo de confronto entre o magistério, por um lado, e a sociedade e o Estado pelo outro”. Por outro lado, mostravam que a Lei da nova carreira pública deveria tomar como referentes fundamentais à Lei Geral de Educação e o Projeto Educativo Nacional, sem os quais poderia perder a perspectiva de sua finalidade. “Sua aprovação e aplicação deve ser complementada com outras medidas de política que gerem melhores condições para o ensino e a aprendizagem”. Para o CNE a nova carreira devia garantir o seguinte:

- O bom desempenho profissional e o sucesso de aprendizagens dos alunos devem ser os critérios fundamentais para as ascensões, a determinação das remunerações e a permanência na carreira;
- Ingresso à carreira dos melhores postulantes, que credenciem suas destrezas e conhecimentos profissionais numa avaliação nacional e numa avaliação a cargo da instituição educativa. Um período de inserção com acompanhamento por um mentor qualificado como requisito para o ingresso à carreira;
- Um sistema de formação contínua; só a comprovação de um desempenho deficiente, apesar das reiteradas oportunidades de formação contínua, deve arcar a saída da carreira;
- Incentivos e estímulos para que os melhores docentes trabalhem nas áreas rurais, de menor desenvolvimento, ou bilíngues;
- Financiamento de uma estrutura remunerativa significativamente diferenciada entre cada um dos níveis e entre diretores e docentes,
- Metas anuais de inserção e convocações anuais de ascensões para os docentes em serviço, e prazos para que todos os docentes em exercício ingressem à nova carreira pública magisterial.

A Comissão de Educação do Congresso apresentou ao Pleno do Legislativo o ditame de lei para seu debate e aprovação. No meio do debate do anteprojeto apareceu na agenda congressual um documento alternativo de ditame apresentado pela Presidência do Congresso em mãos do APRA. O ponto crucial deste ditame é que incorporava no texto de lei a saída do serviço dos professores que desaprovassem pela terceira vez consecutiva a avaliação. A Comissão Permanente do Congresso debateu a proposta alternativa e a aprovou em primeira votação no início de julho de 2007.

Durante o período de debate legislativo, o conselho executivo nacional do SUTEP convocou a um movimento nacional do magistério em 14 de junho. A convocação propunha, entre outros pontos ¹⁰¹, a participação do magistério no debate da nova lei, assegurando que não haveria demissões nem precarização trabalhista; nomeação imediata de todos os professores; e capacitação sem exclusões do magistério. Não há no pronunciamento uma proposta clara por parte do sindicato em relação ao projeto de LCPM, a não ser, sua implícita rejeição ao demandar a nomeação imediata de todos os professores.

A convocação à paralisação esteve dividida. Os dirigentes do Conselho Executivo Nacional do SUTEP convocaram uma greve nacional indefinida, enquanto o Comitê Nacional de Reconstrução do SUTEP, CONARE, convocou uma greve magisterial em seis regiões do país (PAIBA, 2007). Estas duas convocações puseram em evidência a tensão político-ideológica entre correntes internas do sindicato.

O confronto entre o governo e o sindicato girava em torno do tema da avaliação; para o sindicato tratava-se da defesa dos direitos trabalhistas (estabilidade trabalhista), este não se opunha à avaliação, mas recusava seu uso como meio para separar aos professores do sistema. A imprensa, diferentemente do seu comportamento na greve magisterial anterior em 2003, alimentou ativamente a campanha de desprestígio dos professores, e apoiou a avaliação e a cessação dos desaprovados; os meios de comunicação fecharam filas depois da política governamental impedindo a expressão de vozes discrepantes no debate público.

Em resposta, o governo declarou à educação básica regular como “serviço público essencial”¹⁰². O objetivo era travar o exercício do direito de greve dos professores e anulá-lo no caso dos diretores e subdiretores (PAIBA, 2007). O governo promulgou um conjunto de medidas dirigidas fundamentalmente a “golpear” ao SUTEP: eliminou uma importante porcentagem de licenças sindicais e o aporte obrigatório dos docentes à Derrama Magisterial (CUENCA et al., 2008; PAIBA, 2007), com o objetivo de “travar o exercício do direito de greve dos professores. A norma entrou em vigor dias depois de iniciada uma greve magisterial em seis regiões do país, convocada pelo CONARE, e a poucos dias de se iniciar a greve nacional indefinida

¹⁰¹ “Paro nacional do magisterio”. SUTEP. PERÚ21, 13/06/2007; p.7.

¹⁰² Lei 28988 e seu Regulamento D.S. 017-2007-ED.

convocada pelo CEN do SUTEP. O governo criou o Recenseamento Nacional de Docentes Alternos¹⁰³ para a contratação de pessoas de maneira de assegurar “a continuação da prestação do serviço educativo, em caso de paralisação de labores do pessoal diretivo, hierárquico, docente, auxiliar de educação, administrativo e de serviço” (DS 017-2007-ED); os contratados podiam ser titulados e bacharéis em educação, assim como profissionais de outras especialidades.

A outra medida que o governo tomou foi a eliminação do aporte obrigatório dos docentes à Derrama Magisterial, instituição fundada em 1965 como administradora dos fundos dos professores produto de seus aportes mensais. Esta passou a ser administrada pelo SUTEP desde 1984, depois de uma greve magisterial e a legalização do sindicato, mediante um acordo entre o governo e o SUTEP. O sistema de cobrança de quotas ia segundo a planilha, descontando-se automaticamente do boleto de pagamentos do aporte mensal de cada professor. A Derrama Magisterial é uma empresa de êxito que conseguiu acumular um capital que a coloca entre as empresas mais rentáveis do país (CARETAS N°1772, 2003); dona de hotéis, centros de lazer, que outorga empréstimos com baixos juros aos seus sócios, e aos quais oferece também um programa de moradia

¹⁰⁴

3.2.4 Aprofundamento da divisão interna do sindicato docente

A medida de luta anterior conduzida pelo SUTEP foi a VIII greve nacional magisterial, que durou entre 12 de maio e 12 de junho de 2003. Depois de dois anos de ter assumido o governo, o grêmio demandava ao Presidente Toledo cumprir sua promessa de duplicar os salários magisteriais ao termo de seu mandato; o que, afinal de contas, significava S/.210 soles nos dois anos decorridos. Na plataforma da greve, o SUTEP exigia também a vigência plena e o cumprimento irrestrito da Lei do Professorado, a nomeação de professores contratados e desempregados de acordo a esta Lei, e o respeito à estabilidade trabalhista.

¹⁰³ Resolução Ministerial N° 080-2007-ED.

¹⁰⁴ Site oficial da Derrama Magisterial disponível em <http://www.derrama.org.pe/transparencia.aspx> Acesso em 01/12/2012.

A greve de 2003 é considerada, pelos especialistas, como uma greve exitosa por seu altíssimo nível de adesão a nível nacional; o aumento de S/.100 soles na remuneração e o acordo com o governo de uma Ata de 40 pontos (CHIROQUE, 2005). A greve também implicou a mudança do Ministro da Educação. No entanto, as discrepâncias entre grupos internos do sindicato e o CEN seriam agravantes no desenvolvimento da VIII greve de 2003.

O desenlace positivo se explica fundamentalmente por uma conjuntura favorecida pelo tipo de manejo das negociações com o sindicato pelo então Ministro Ayzanoa¹⁰⁵. Procurando desativar a greve, ante o anúncio feito pelo SUTEP, o Ministro declarou que estava garantido um aumento de s/.75 soles; o que provocou o efeito “combustível” animando mais os grevistas, sobretudo, os indecisos. Segundo Chiroque (2005) que faz uma cronologia detalhada desta paralisação, a greve começou com 94% de adesão;

Na realidade, o altíssimo nível de acatamento –desde o primeiro dia- à VIII Greve Nacional do SUTEP surpreendeu a todos: autoridades governamentais, opinião pública, dirigentes do SUTEP, estudiosos, etc. Inclusive os diretores de todos os níveis educativos e as professoras de ensino infantil –outrora muito desconfiadas- assumiram a medida de força como própria. (op.cit., p53; tradução livre)

Os professores tomaram as ruas em todo o país durante as semanas de maio. A imprensa deu uma ampla cobertura à luta dos professores: os meios de imprensa mais importantes tiveram a greve no centro da notícia. De forma massiva, os pais não enviaram seus filhos ao colégio, o que é interpretado por analistas como Chiroque (2005), como um símbolo de identificação com os professores: “Até certo ponto, viam-se refletidos em sua luta... Algumas “Associações de Pais de Família” (APAFAs) fizeram pronunciamentos públicos a favor do magistério.” (op.cit., p.55).

O Conselho Nacional de Educação difundiu um comunicado público, no qual exortava ao governo a priorizar efetivamente a educação e dentro dela “a situação do magistério nacional”, aplicar o estabelecido pelo Acordo Nacional de incrementar anualmente o orçamento destinado a educação até chegar a 6% do PBI e “definir um

¹⁰⁵ Quase 77% da opinião pública desaprovava a gestão do Ministro de Educação, segundo uma enquete aplicada pela Universidade de Lima, em maio de 2003 (Chiroque, 2005, p.65)

pacto com compromissos recíprocos entre Estado, magistério e sociedade”. Este esforço requer mudanças significativas também por parte do magistério, “para que com resultados concretos, se justifique o investimento do Estado e as famílias”. Este pacto social para melhorar a qualidade da educação, deveria definir vários aspectos, tais como: o piso mínimo da remuneração magisterial, aumentos diferenciados com base numa renovada carreira magisterial, a incorporação de critérios de responsabilidade, efetividade e desempenho para o ingresso, ascensão e permanência na carreira magisterial, mecanismos para uma eficiente atribuição de vagas docentes, políticas de formação inicial e contínua, credenciamento de instituições de formação docente, definição de uma política com respeito aos diretores¹⁰⁶.

Congressistas, ex-ministras de educação de diferentes filiações políticas, Gloria Helfer e Mercedes Cabanillas, pronunciaram-se também a favor das demandas do magistério. O Acordo Nacional declarou que analisaria as possibilidades de reforma tributária para atender às necessidades dos professores. A Confederação Geral de Trabalhadores do Peru (CGTP) convocou uma mobilização de apoio aos professores, que se realizou em 27 de maio, com inusitado sucesso. Chegou-se a um ponto de alta conflitividade quando coincidiram, nas ruas, os professores em greve e setores do campesinato; produziu-se bloqueio de estradas e gerou-se o caos no país. O Governo decretou o Estado de emergência e declarou ilegal a greve do SUTEP. A greve terminou com a aprovação do aumento de S/.100 soles para todos os professores em atividade, e a assinatura da Ata de 40 pontos que incluía a recuperação das horas de classe deixadas de trabalhar, e o pagamento normal de salários, sem desconto.

A greve magisterial, de 2003, se deu num clima geral de descontentamento social com o governo de Toledo, que mostrava já sinais de esgotamento prematuro; isso o obrigou a fazer uma nova mudança de Gabinete ministerial em julho de 2003. Aprofundemos um pouco neste último ponto. A diferença do Governo da Transição Democrática, no governo de Toledo teve menor influência a “coligação democratizadora” que conduziu a luta antiditatorial contra a reeleição de Fujimori (LYNCH, 2009); o governo foi se afastando das expectativas e demandas sociais acumuladas, gerando uma crescente e perigosa perda de base popular de sustentação

¹⁰⁶ “El Consejo Nacional de Educación a propósito de la huelga magisterial”. La República, 18/05/2003. Disponível em http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_002.pdf. Acesso em 2/02/2012.

que o levou a um dos mais baixos índices de aprovação na região. O governo respondeu às demandas sociais com políticas de corte autoritário que revelavam a precariedade do regime democrático como instrumento de legitimidade do poder político (ADRIANZÉN, 2009)¹⁰⁷. Esta apelação a mecanismos autoritários, para enfrentar o conflito social, levou alguns analistas políticos a denominar o período de 2001, no sucessivo, como a “transição congelada” (LYNCH, 2009) ou o “bloqueio da transição” (ADRIANZÉN, 2009).

Este era o contexto no qual se configurou e contribuiu a configurar a greve magisterial de 2003. A greve durou quatro semanas e contou com um amplo respaldo social e de tribuna nos meios de comunicação. Num panorama de alta conflitividade social, a greve dos professores –que esteve acompanhada de uma alta mobilização em todo o país–, representava para o governo uma ameaça de réplicas em outros setores. É necessário incorporar na análise, a própria dinâmica interna do sindicato, fruto, em parte, dos processos já mencionados.

A greve foi convocada, primeiro pelas bases controladas pelos setores radicais para iniciar-se em 14 de maio. Esta convocação foi respondida pela diretoria nacional do sindicato decretando o início da greve dois dias antes. O desenvolvimento da greve pôs em evidência o peso da dinâmica interna do sindicato de pugna pela liderança; a medida de luta que se iniciou com um grande respaldo social, foi sendo perdida à medida que a diretoria do SUTEP se mostrava intransigente nas negociações com o governo prolongando a greve. Foi ficando claro para a opinião pública, que o sindicato estava dividido em frações em pugna, e que os interesses em jogo não eram principalmente reivindicativos. O custo foi a perda do apoio social que a luta dos professores por melhorias salariais tinha tido historicamente; o que se manifestou com clareza no cenário da greve de junho de 2007.

É nesse clima, com um sindicato evidentemente dividido, e que tinha perdido sua capacidade de concitar a adesão social às reivindicações magisteriais, que se deve compreender a conjuntura da aprovação da LCPM em julho de 2007. O governo aprista desenvolveu uma intensa campanha de desprestígio dos profissionais da educação, e

107 Em maio de 2003 uma intensa mobilização social em todo o país, cujo ponto de início foi a greve magisterial, foi respondida pelo governo decretando o Estado de emergência.

contou com a adesão de um importante setor da imprensa e líderes de opinião. Para alguns analistas, seu objetivo era golpear o SUTEP. Resulta mais plausível a hipótese de que o propósito se localizava mais no terreno da *luta pelas ideias*, ganhando uma opinião pública favorável à avaliação do censo, tanto de estudantes como de professores. Submeteu a avaliações obrigatórias os professores e fez dos resultados escárnio público; reforçando a ideia de que os docentes eram os “únicos responsáveis do fracasso educativo”.

A Lei da nova CPM foi aprovada no Congresso em 11 de julho de 2007, no meio de uma greve magisterial convocada por um SUTEP que desta vez ficou sem respaldo social e político.

3.3 O magistério, a *questão docente* e o sindicato de professores

A organização gremial do magistério peruano se expressa através de um sindicato nacional que aglutina professores do sistema público de ensino dos três níveis da educação básica. O Sindicato Unitário de Trabalhadores na Educação do Peru, SUTEP foi fundado em 1972, e desde então liderou importantes ações de luta pelas reivindicações gremiais; também foi um indiscutível ator político na mobilização em defesa da institucionalidade democrática no início do século XX. Hoje em dia é um lugar comum falar da *crise* do SUTEP, referindo-se à tríplice partição interna do outrora sindicato unitário. “Crise” é um termo que obscurece mais bem do que esclarece uma situação; opto por deixar de lado o termo “crise” e tentarei mais bem oferecer elementos para compreender o processo de transformação que o sindicato magisterial peruano experimenta na presente década.

Considero fundamental situar o entendimento deste processo no interior das transformações sofridas pelo movimento social em seu conjunto – de trabalhadores industriais, rurais, estatais, pessoas de bairros pobres-, a partir da implementação das medidas econômicas neoliberais nos anos noventa. O que é um elemento comum a outros países da região que tiveram experiências de importantes movimentos sociais entre as décadas de 60 e 80, conflui no caso peruano com a dinâmica da violência

política que fechou o espaço para a expressão do movimento social popular. Sobre isso já fiz referência num capítulo anterior pelo que não me deterei neste ponto.

Com certa frequência me deparei com literatura que trata o caso do sindicato magisterial como único, isolado deste processo de transformação mais geral do mundo da organização popular; e muitas vezes a literatura, me parece que sobredimensiona variáveis político-ideológicas que ocorrem no interior do sindicato – a luta entre grupos que competem pela direção do grêmio-, como fatores explicativos de sua atual “crise”. Sem dúvida estas variáveis são chaves, mas não são menos importantes outros aspectos tais como as mudanças na composição do magistério, a evolução da oferta, ou o comportamento do mercado trabalhista. Sem pretender ser exaustiva no tratamento de cada um destes aspectos, quero propor aqui, elementos para uma leitura um pouco mais completa e complexa do sindicalismo magisterial no Peru. A questão que me guia nesta tentativa é entender a razão pela qual chega o SUTEP nas condições que enfrentou na conjuntura da aprovação da Lei da Nova Carreira Pública Magisterial em julho de 2007. Assinalei anteriormente que a aprovação desta Lei ocorreu em plena greve magisterial liderada por um sindicato isolado e sem apoio social nem político dos que, até pouco, eram seus aliados e apoios.

Nesse sentido, discordo de explicações conjunturais como a que Cuenca et al. (2008) oferecem ao colocar no centro explicativo, a dinâmica do conflito governo-sindicato, a qual é caracterizada pelos autores como “política”. Em primeiro lugar, o que tenho a dizer é que todo conflito é político desde que envolve uma tensão de forças num campo social cuja resultante será uma modificação no equilíbrio de forças prévio. Não é pois uma característica distintiva da conjuntura de julho de 2007 quando o Congresso aprovou a Lei. De outro lado, os autores distinguem “momentos” do que denominam o processo de construção da Lei, onde identificam um momento *técnico prévio*, e um momento *intensamente politizado* posterior que se prolongou até a aprovação da Lei. Vejo aqui uma segmentação artificial do processo de uma política pública que é político por natureza, e no qual se colocam em ação múltiplos elementos, tais como: intencionalidade, instrumentalidade, interação, poder e temporalidade (STROMQUIST, 1996, p. 28).

A política educativa, no caso que nos ocupa, não é a Lei enquanto objeto-texto, senão, seguindo a definição que dá Ozlack (1984) da política pública, um conjunto de

sucessivas tomadas de posição do Estado frente a questões socialmente problematizadas. O processo da formulação da política educativa não descreve uma sequência linear de etapas ou fases que vão da identificação de um problema, a formulação de instrumentos de política, a implementação e posterior avaliação das mudanças conseguidas (PEDRÓ et al., 1998). O conflito é um dos elementos definidores do processo de formulação da política pública, pois são variados os atores implicados em dito processo; pessoas e agrupamentos com diferentes graus de poder e capacidade de influência intervêm na formulação da política, modificando tanto a forma de compreender o problema como as medidas que devem ser tomadas para afetá-lo.

Minha intenção, nesta parte, é por o foco de entendimento deste processo no sindicato magisterial e no conjunto de elementos que podem explicar as condições com as que o grêmio docente participou no palco da aprovação da reforma da carreira pública magisterial em julho de 2007. Diferentes estudos que abordam a condição docente no Peru coincidem em assinalar os problemas que enfrentava o magistério no início do presente século: sobreoferta de docentes, tendência histórica à deterioração das remunerações e precárias condições de trabalho dos professores (CHIROQUE, 2005; DIAZ et al., 2000; PERU, 2002; ARREGUI et al., 1996; TOVAR, 1989; BALLÓN et al., 1979). Sobre esta base, proponho situar a trajetória do grêmio magisterial sob a luz do crescimento inorgânico do magistério nacional, a profunda deterioração das remunerações dos professores do sistema público e a tendência à desfiliação do sindicato.

3.3.1 O crescimento *inorgânico* da população docente

Em vários países de América Latina, o ofício docente é uma ocupação em desenvolvimento quantitativo permanente, segundo assinalou Tenti (2007); isto é, em expansão ininterrupta. O Peru é um bom exemplo desta tendência que não é recente, no entanto, de um modo diferente do que pode ocorrer em outros países da região. O crescimento explosivo da população docente é um processo que tem seu início em meados do século XX. A docência é o ofício que ocupa a mais pessoas em todo o país: estima-se que 24% dos profissionais são professores (SAAVEDRA, 2004, p.197).

Segundo estatísticas oficiais, em 2003 o corpo docente da rede pública do ensino básico contava com aproximadamente por 294 mil professores (PERU, 2004a); mais da metade são mulheres; mais de 70% trabalha em zonas urbanas; 46% trabalha no primário e 35% no secundário; 76% dos professores trabalha no setor público e a grande maioria é nomeada, isto é, trabalhadores permanentes. Segundo a legislação peruana, vigente até 2007, um professor nomeado no setor público não pode ser removido da vaga, nível, cargo e lugar de trabalho aos que se lhe atribuiu na nomeação.

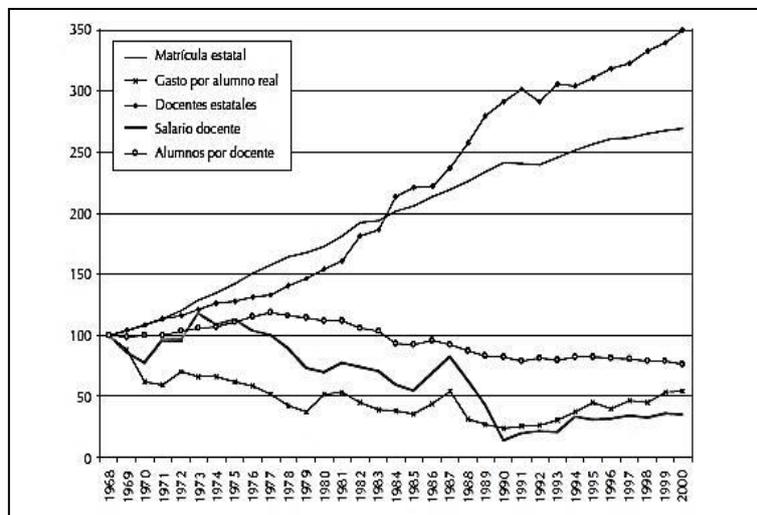
O Peru iniciou o novo século com um sistema educativo no qual o número de professores ultrapassa muito a demanda gerada pelo crescimento da matrícula escolar. Ao longo do século passado, o país experimentou um vertiginoso crescimento da matrícula escolar que foi acompanhado, até certo momento, por um crescimento igualmente acelerado do número de professores. Como observado no Gráfico 4, o processo de crescimento destas duas populações –a de estudantes e a de professores– está representado por duas curvas paralelas que começam a separar-se nos anos 50 mostrando uma curva mais pronunciada que corresponde aos professores. Esta distância cresce notavelmente nos anos 80 e se prolonga até 2000.

Guadalupe (2009) reporta que ao longo do século, a matrícula escolar se incrementou 22-25 vezes, enquanto o número de professores o fez 47 vezes no mesmo período; o crescimento do corpo docente continuou, apesar da tendência decrescente da população de 6 a 11 anos de idade para o final do período.

Dados posteriores assinalam que a tendência permanece na presente década: no período 1998-2003 o número de docentes se incrementou enquanto a matrícula escolar nas instituições públicas se reduziu; frente a uma variação nula na matrícula de centros de gestão pública na área urbana e uma redução de 5% na área rural, o número de docentes nomeados ou contratados pelo Estado cresceu em 7% e 5 % respectivamente (PERU, 2004a, p. 15). Este crescimento é notável no caso dos professores de educação secundária, cujo incremento foi significativo para o início da presente década; a partir de então a tendência descrita, o aumento no número de docentes é cada vez menor (ALCÁZAR et al., 2001a, p.79).

GRÁFICO 4

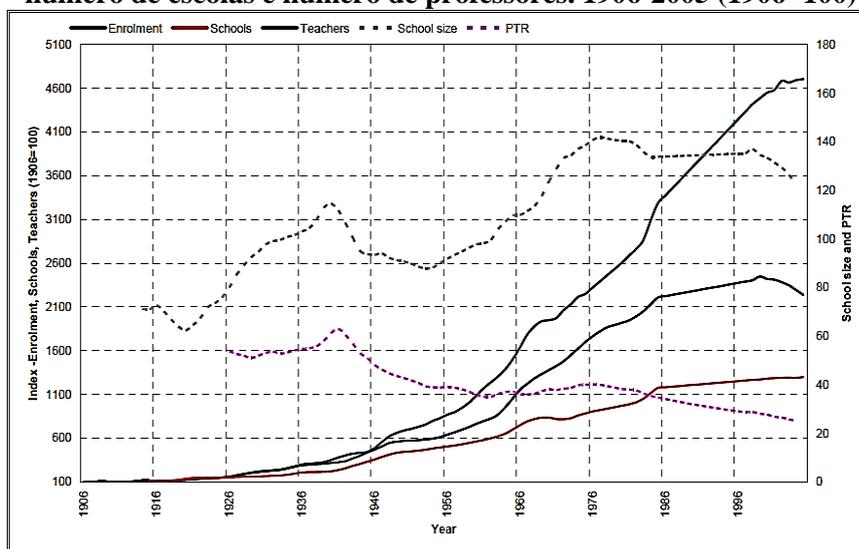
Evolução da matrícula estatal, gasto público por aluno, professores na educação estatal e salário real 1968-2000



Extraído de GUADALUPE (coordenador) 2002, p. 35

GRÁFICO 5

Sistema público de educação Primária: crescimento relativo da matrícula, número de escolas e número de professores. 1906-2005 (1906=100)

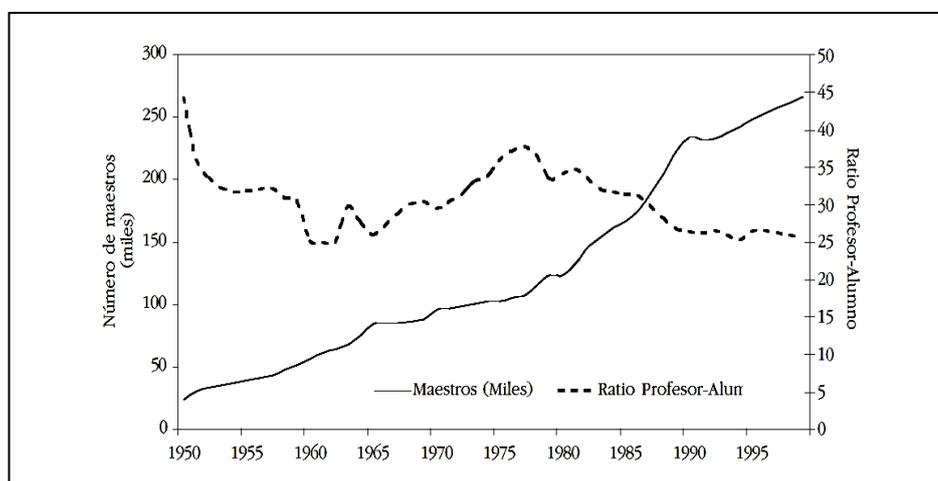


Extraído de: GUADALUPE, 2009, p. 12 com permissão do autor. Tradução própria.

Outro indicador é a relação alunos x professor, que mostrou uma tendência decrescente constante desde a segunda metade do século 20 como observado no Gráfico 6. Para o período posterior, Alcázar et al. (2001a) reportam uma diminuição da relação média alunos x professor durante os últimos quinze anos do século passado, tanto nos centros educativos privados como nos públicos: de 38 a 29 no primário; e de 27 a 20 no secundário (op. cit. p.50). Estes dados mostrariam, segundo Guadalupe (2009), que o crescimento dos professores e da matrícula são “dois fenômenos independentes” (op. cit. 13).

GRÁFICO 6

Peru 1950-1997: Evolução do número de professores e do *ratio* professor-aluno



Extraído de SAAVEDRA, 2004, p. 192.

A tendência ao aumento do corpo docente independentemente das necessidades do sistema educativo de responder à demanda escolar foi denominada por alguns, como o crescimento inorgânico do magistério nacional (CHIROQUE, 2005; BALLÓN, 1979; GALL, 1976), e é um dos principais problemas que enfrenta o magistério público.

3.3.2 A deterioração a longo prazo do salário dos professores

O fenômeno do crescimento inorgânico do corpo magisterial tem um efeito direto nas possibilidades de emprego efetivo e nos níveis salariais dos professores. Em 2003 o Peru tinha ao redor de 100 mil professores com título pedagógico

desempregados (CHIROQUE, 2005). O salário docente experimentou uma queda pronunciada desde finais dos anos setenta, tendência que se manteve até 2000, de maneira inversa à tendência ao crescimento do número de docentes. Esta associação inversa aparece muito marcada na segunda metade da década de 80 quando, o incremento no número de docentes foi acompanhado de uma “prática pulverização” dos salários, segundo Guadalupe (2002): em dezembro de 1990 os docentes recebiam 17% do que ganhavam em 1987. Tratou-se então de uma combinação de crescimento do corpo docente com queda estrondosa do nível salarial e precarização do emprego, pois esse crescimento não implicou o incremento de vagas docentes, senão, a contratação de professores para postos não orçados.

O que estamos enfrentando é uma política de pessoal sustentada no tempo em que, duvidamos, tenha sido o resultado de uma formulação expressa e deliberada. Esta política salarial consiste em afirmar mediante os fatos que a carreira magisterial é um espaço ilimitado que pode receber ingentes quantidades de pessoal, independentemente do que suceda com a matrícula; ainda, que a carreira docente oferece grande segurança (uma estabilidade não só no emprego senão também em postos específicos, como bem conhecem os professores das antigas Grandes Unidades Escolares), escassa dedicação e controle, ainda que acompanhada de uma remuneração exígua que não mostra indícios significativos de recuperação no tempo. (Op. cit., p. 36).

Hoje é comum falar da desvalorização da carreira docente. Como assinala Diaz et al. (2000), esta desvalorização se evidencia na deterioração de longo prazo dos salários reais dos docentes, tanto em termos absolutos como em relação aos salários de outros profissionais. A profunda deterioração das remunerações dos professores do sistema público indica uma tendência negativa de longo prazo de seus salários, que levou a que a remuneração relativa ao docente nos anos 90 fosse metade do que foi nos anos 60 (SAAVEDRA, 2004) (ver Saavedra 2004, p. 186, gráfico 1), chegando a níveis de pauperização extrema (CHIROQUE, 2005). Um dado ilustrativo desta deterioração das remunerações o oferece Saavedra (2004), ao assinalar que a remuneração de um docente com título pedagógico, que ingressava à carreira nos anos noventa, representava aproximadamente 30% do que percebia um docente de uma categoria similar há cinquenta anos atrás.

A longo prazo se observa que as remunerações reais dos professores¹⁰⁸ evoluem seguindo um padrão de aumento crescente desde 1940 até meados dos 70; a partir desse momento, estas apresentam um descenso sustentado, pois os aumentos não compensaram o incremento incessante do nível de custo de vida. Isso se deu num contexto de redução geral do gasto público em educação, expansão da matrícula escolar e aumento do número de professores. O primeiro ciclo se deveu a aumentos diretos à remuneração básica e aos bônus outorgados à categoria, assim também como bônus ao resto dos servidores públicos. Por volta dos anos 70, se introduziu uma modalidade de aumentos através de bônus especiais que permaneceu até a atualidade. O efeito disso foi a perda progressiva do peso do salário básico no salário total dos professores, e com isso a perda do valor do montante de sua aposentadoria ou retiro. Segundo Saavedra (2004), se em 1970 a remuneração básica representava 89% da remuneração total, no final da década esta representava só 41% (op. cit., p.188). Na década de 80, os dois governos que se sucederam –o primeiro de Ação Popular e o segundo do APRA–, outorgaram vários aumentos à remuneração nominal dos professores. No entanto, os salários reais continuaram sua queda pela perda do poder aquisitivo no contexto da crise e, depois, do estalido da hiperinflação. No final da década a remuneração básica caiu a um de seus valores reais mais baixos desde meados do século passado. O programa de ajuste dos noventa supôs uma maior deterioração das remunerações, cujo valor real se reduziu ainda mais, significando apenas 17% do que era há cinquenta anos. Zegarra et al. (2003) assinalam que no final da década, os salários reais dos professores eram 70% dos salários reais em 1990. A remuneração básica dos professores não teve nenhum incremento ao longo dos 90. Os salários dos professores experimentaram uma ligeira recuperação a partir de 2001 pelos aumentos outorgados, durante o governo de Toledo; estes não atingiram, no entanto, o nível de incremento prometido durante a campanha eleitoral que consistiu em duplicar os salários.

Este processo de declive dos salários docentes, e em geral, de deterioração das condições do trabalho dos professores, não é caso particular do Peru. Vários países da região latino-americana experimentaram similares trajetórias, claramente a partir da década de 60 (TIRAMONTI, 2001). Os sistemas educativos latino-americanos, particularmente naqueles países de desenvolvimento estatal temporário, expandiram

¹⁰⁸ Os dados estão tomados de Saavedra (2004), e estão baseados na remuneração básica dos professores titulados que trabalhavam na educação Primária no setor público.

suas matrículas incorporando-se aos novos setores sociais que emergiam junto com a industrialização e a urbanização. Esta expansão, no entanto, não esteve acompanhada pelo incremento dos recursos de financiamento correspondentes; isso teve uma consequência direta no desenvolvimento dos sistemas educativos, bem como sobre as condições de trabalho e remunerações dos professores que experimentam uma permanente deterioração ao longo das décadas posteriores.

Isto impactou os sistemas educativos, produzindo neles, como assinala Tiramonti (2001), um processo de reestruturação caracterizado pela “privatização da qualidade educativa e a perda de um espaço de socialização comum para os diferentes setores da sociedade” (p. 12), produto do abandono da escola pública por parte dos setores mais favorecidos. Esta “privatização da qualidade”, que também se observa no caso peruano, vai configurando a escola pública como o lugar onde se educam os filhos dos setores menos favorecidos, os pobres; associada cada vez mais ao lugar onde se produz a má qualidade educativa. Pergunto-me de que maneira pode afetar este abandono da escola pública pelos ricos e sua configuração como opção educativa para os pobres, à identidade do corpo docente e ao prestígio social da profissão docente, ou a desvalorização desta, como anota Díaz (2000). Além disso, se sabe que cada vez mais os professores são recrutados especialmente nos setores economicamente baixos da sociedade, e sua escolaridade, cada vez mais, como observa Tiramonti (2001) é realizada nos “segmentos mais desprestigiados dos sistemas públicos de educação” (p. 12).

Sobre este último, o reconhecido educador Constantino Carvalho escreveu em sua coluna jornalística, a propósito da origem social da imensa maioria dos estudantes da carreira de educação: 82% provém das classes média e baixa, “Isto é, são eles mesmos os filhos da péssima escola pública, da má alimentação, da exclusão e do racismo.” (La República, 20/12/2006, p.17).

Não obstante a tendência negativa de longo prazo dos salários, o corpo docente teve uma tendência crescente como já vimos; mais ainda, a um ritmo de crescimento mais alto do que da PEA ocupada. Saavedra (2004, p. 191) assinala que na segunda metade do século XX o número absoluto de professores trabalhando em instituições educativas públicas se ampliou a uma taxa média de anual de 5,2%, mais alta do que a taxa média de crescimento da PEA ocupada (2,6%). Alguns autores como Saavedra

(2004), tentaram responder a esta inquietante questão propondo que a profissão docente oferece para os que optam por ela algumas vantagens, como a flexibilidade dos horários, a menor extensão da jornada de trabalho durante o dia e ao longo do ano, ou a estabilidade trabalhista. A opção pela profissão docente seria, segundo este autor, uma eleição entre outras alternativas de ocupação menos rentáveis.

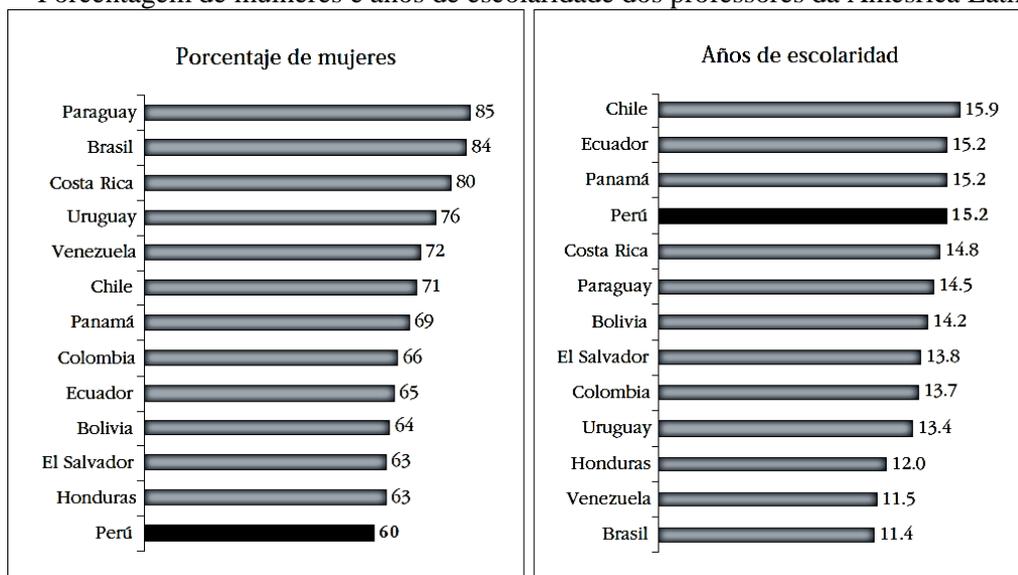
Outra perspectiva para abordar esta questão é a partir do perfil social dos professores do sistema educativo público (SAAVEDRA, 2004; ALCÁZAR et al. 2001a; DIAZ et al., 2000). Como ocorre em outros países, principalmente na região latino-americana, a profissão docente no Peru tendeu historicamente à feminização; para finais dos anos 90, 60% do corpo docente eram mulheres, cifra que se elevava acima de 70% no âmbito de Lima, e no nível de educação primária; como já o tinham observado Pezo et al. (1978) a presença de mulheres era menor no corpo docente que trabalhava no nível do secundário, tendência que se mantém fortemente na atualidade. A feminização do corpo docente é o resultado, segundo Guadalupe (2009), dos baixos níveis de salários dos profissionais da educação; este ponto foi apontado também por Pezo et al. (1978), os que afirmam que os professores teriam deslocado sua preferência de exercício profissional para localizar-se no ensino secundário, melhor remunerado, deixando o campo do ensino primário progressivamente para a ocupação das professoras. Por outro lado, a proporção de homens na formação do corpo docente no referido período era menor que a que se encontrava em outras categorias profissionais, 40% e 71% respectivamente (SAAVEDRA, 2004). No entanto, as cifras no Peru diferem da tendência na região, pois a presença de mulheres no corpo docente era bastante mais alta na maioria dos países no mesmo período: 85% em Paraguai, 84% em Brasil, 76% Uruguai, Chile 71% (op. cit., p. 195).

Resulta revelador a média de escolaridade do professorado peruano: 15,2 anos sendo a mais alta, junto com Equador e Panamá e depois do Chile (15,9); Brasil e Venezuela apresentavam as médias menores, 11,4 e 11,5 anos de escolaridade respectivamente. Da mesma forma, 90% do professorado no nível nacional tinha, no final dos 90, formação profissional (75% com formação magisterial e 15% com formação em outras profissões); só 10% carecia de formação profissional, corroborando uma tendência em curso à profissionalização do corpo docente, que Ballón et al. (1979)

identificaram entre os anos 60 e 70. O estudo, levado a cabo pela UNESCO em 2001¹⁰⁹ (PERU, 2002b), mostrou que 90% dos docentes tinha título profissional de professor, 5% tinha título de outra profissão e 5% carecia de título profissional. Mais importante ainda, comparadas as trajetórias educativas entre as gerações, se observa que na maioria dos casos os pais dos professores completaram a educação secundária ou menos (72% no caso dos pais e 82% no caso das mães); o que significa que em sua grande maioria os professores são a primeira geração de sua família que atingiu a educação terciária (GUADALUPE, 2009). Estes dados são bastante decisivos sobre a expansão educativa que ocorreu no Peru, e provavelmente em outros países da região também, na segunda metade do século XX. Ao mesmo tempo resultam muito questionadores, face ao dramático processo de deterioração das remunerações dos professores, problema já exposto.

GRÁFICO 7

Porcentagem de mulheres e anos de escolaridade dos professores da América Latina



Extraído de SAAVEDRA, 2004, p. 195.

Outra característica do corpo docente é sua juventude: no final dos 90 a maioria do magistério se encontrava entre os 25 e 34 anos de idade (ALCÁZAR et al., 2001a); o estudo da UNESCO observou características similares quanto à idade dos professores:

¹⁰⁹ A pesquisa fez parte de um estudo comparado de docentes da Argentina, Peru, Uruguai e o Brasil, conduzido pela UNESCO conjuntamente com o Instituto Internacional de Planejamento Educativo (IIPE). Para o estudo-país se aplicou uma enquete a quase dois mil professores em âmbitos rurais e urbanos.

75% estava igualmente compreendido por igual nos grupos etários de 25 a 34 anos, e de 35 a 44 anos de idade. Segundo o assinalado por Chiroque (2005), durante a década dos 80, uma grande parte do magistério público cessou por tempo de serviços o que deu lugar a uma importante renovação da população docente com o ingresso de professores recém-formados; a média de idade do magistério seria de 36 anos, segundo a data do estudo de Chiroque (2005).

Estas características sócio-demográficas do magistério nacional são em grande parte compartilhadas por seus similares nos outros países, onde se levou a cabo o estudo comparado de UNESCO/IPE. A idade média dos professores é de 39 anos para os homens e de 37 anos para as mulheres; os quatro países têm um professorado, onde prevalecem as mulheres, sendo a feminização maior na Argentina. O Peru tem, comparativamente, uma percentagem mais alta de homens e a presença de mulheres no secundário é a menor dos quatro países. Quase a metade dos docentes nos quatro países são chefes-do-lar. A grande maioria dos professores em atividade possui título profissional, esta percentagem atinge o valor mais alto no Peru, 91,5%, e a maior percentagem de professores com título universitário em outra área se apresenta na Argentina (6,4%), seguido do Brasil (5,8%) e do Uruguai (5,1%). Uma pequena percentagem de professores ativos não tem título profissional: quase 4% no Peru e 5% no Brasil.

TABELA 1
Distribuição da população docente urbana por género, grupo de idade e promedio de idade (em percentagens)

Grupo de edad	Argentina			Brasil			Perú			Uruguay		
	H.	M.	Total	H.	M.	Total	H.	M.	Total	H.	M.	Total
Hasta 29 años	13,9	86,1	100,0	20,7	79,3	100,0	32,7	67,3	100,0	16,7	83,3	100,0
30 a 44 años	15,8	84,2	100,0	17,5	82,5	100,0	34,2	65,8	100,0	20,2	79,8	100,0
45 años y más	15,4	84,6	100,0	19,5	80,5	100,0	43,0	57,0	100,0	19,6	80,4	100,0
Ns/Nc	8,1	91,9	100,0	14,3	85,7	100,0	31,1	68,9	100,0	12,5	87,5	100,0
Total	15,3	84,7	100,0	18,6	81,4	100,0	35,7	64,3	100,0	19,3	80,7	100,0
Media de edad	40,40	39,90	39,90	37,70	37,80	37,78	39,08	37,02	37,76	39,58	38,80	38,90

H.: Hombre; M.: Mujer.

Extraído de: TENTI, 2005; p. 30.

Nos quatro países, a grande maioria dos professores nasceu e se desenvolveu em lares com nível educativo médio e alto. Peru apresenta a porcentagem mais alta de professores cujos pais concluíram a educação secundária, sobretudo, as mulheres, mais da metade, vêm de lares com alto capital cultural. No outro extremo, se localiza Brasil, onde mais da metade dos professores provêm de lares com baixa escolaridade, indicador que tende a aumentar nos mais jovens (até 29 anos).

Assim mesmo, nos quatro países o professorado sofreu uma deterioração da qualidade de vida e inclusive uma queda na posição que ocupavam tradicionalmente na estrutura social, de modo que, “os docentes viveram e estão vivendo esta experiência de decadência social” (TENTI, 2007, p. 38). Este fenômeno de mobilidade social descendente foi mais acentuado em alguns países do que em outros, claramente é o caso no Peru, que apresenta o perfil socioeconômico mais baixo dos docentes: a maioria tem salários que a colocam na fração menor da distribuição de renda. Enquanto 87,4% da população docente no Peru se localiza na fração mais pobre da distribuição de renda, esta corresponde a 6,9% na Argentina, a 2,7% no Brasil e 6,5% no Uruguai (op. cit., p. 40). Considerando o tipo de gestão do estabelecimento, 93% os professores que trabalham em estabelecimentos estatais, e 75% dos que trabalham no setor privado se localizam na fração mais pobre da população urbana. Considerar este elemento diferenciador da condição socioeconômica do professorado é de fundamental importância para enfocar, com maior propriedade, a questão docente na região latino-americana. Enquanto nos outros países do estudo se pode falar certamente na perda da posição social dos professores, no Peru parece mais apropriado falar da pauperização de professores.

Tão importante como os dados socioeconômicos resultam ser as autopercepções para compreender a situação social de uma categoria profissional. As “autorrepresentações de classe”, assinala Tenti (2007), “reproduzem uma imagem amplamente compartilhada em nossas sociedades respeito da posição social dos docentes” (op. cit., p. 52). O estudo referido observou que um de cada cinco professores argentinos, quase um terço de brasileiros, e quase a metade dos peruanos consideram que vivem em lares pobres¹¹⁰. Novamente aqui se evidencia uma particularidade dos professores peruanos com relação aos pares dos outros países; os que pensam que

¹¹⁰ Em todos os casos se referem aos professores que trabalham em zonas urbanas.

provém de lares pobres e não pobres se dividem à metade; enquanto isso, nos outros países a ampla maioria pensa que provém de lares não pobres. A percepção de pobreza é mais intensa entre os docentes do primário, especialmente naqueles que trabalham em instituições estatais. A respeito à reflexão de Tenti (2007) é a seguinte;

Estes dados, além de seus fundamentos objetivos, resultam preocupantes na medida em que se referem a profissionais que estão dentro do mercado formal de trabalho, que recebem salários em forma estável e que, no entanto, percebem-se como vivendo situações de dificuldade bastante intensa. Além do sentido, a importância e os impactos que tem esta autoidentificação nas sociedades atuais, denota uma situação de profunda insatisfação que seguramente tem múltiplas consequências negativas no cumprimento da função social do docente. (op. cit., p. 55; tradução livre)

3.3.3 O enfraquecimento da organização sindical do magistério

O descrito até o momento sobre o crescimento inorgânico do professorado e a perda de longo prazo de seus salários, e o impacto disso na configuração social do corpo docente, tem uma estreita relação com um terceiro processo: a desafiliação sistemática do grêmio magisterial.

A organização gremial magisterial, o SUTEP, que aglutina aproximadamente 55% do magistério público nacional (ZEGARRA et al., 2003, p.6), atravessa um sério processo de enfraquecimento ao longo dos anos 90. Nisso coincidem fatores provenientes da política macroeconômica e a política antissindicalista do regime fujimorista. O grêmio também foi vítima da dinâmica da violência política: os líderes sociais, e em particular os dos grêmios mais mobilizados, foram acusados de terroristas; e Sendero Luminoso exerceu uma forte pressão sobre os líderes sindicais procurando penetrar e controlar as organizações gremiais.

Como já foi dito, a expansão educativa, levada a cabo nos anos 90 esteve acompanhada pela queda do gasto por aluno, o que teve um efeito negativo direto nas condições de trabalho dos professores. Foram contratados milhares de professores eventuais sob a modalidade de contratos temporários, o que levou à queda da taxa de sindicalização dos professores. A contratação de professores temporários permitiu a forte expansão da cobertura educativa nos anos 90, sobretudo, no primário, e em zonas

de menor desenvolvimento urbano e em zonas rurais. Zegarra et al. (2003) estimam que no início de 2000, 25% dos professores ativos eram temporários; isto é, trabalhadores sem segurança de trabalho, que podem ser demitidos a qualquer momento, sem compensação e que não têm direito a pensão. No entanto, não há diferença salarial entre professores nomeados e professores temporários.

Desde sua fundação nos anos 70, o SUTEP desempenhou um importante papel na mobilização do professorado nos anos 70 e 80. Neste período, marcado por uma forte recessão econômica, o sindicato de professores foi um dos atores mais representativos do movimento popular e uma das bases sindicais mais poderosas da Central Geral de Trabalhadores do Peru, CGTP, devido ao tamanho, capacidade de convocação e definição classista. O sindicato sofreu um duro revés depois do histórico desemprego nacional de julho de 1977, convocado pela CGTP, na contramão das medidas econômicas adotadas pelo governo militar. Devido a isto, foram despedidos 10 mil professores entre outros milhares de trabalhadores. No entanto, o desemprego de julho de 1977 foi, sem dúvida, uma ação definitiva do processo de transição à democracia, que teve lugar dois anos depois.

Os anos 80 foram a década da profunda recessão e da hiperinflação. Nesse contexto, de grande deterioração econômica e social, as ações de luta convocadas pelo SUTEP não tiveram muita eficácia; não obstante, o sindicato ganhou uma batalha: foi legalmente reconhecido em 1984, no final do primeiro governo de Belaúnde Terry, do partido Ação Popular. Nesse momento o SUTEP contava com pouco mais de 123 mil filiados registrados em seu recenseamento, o que representava 74% do total de professores no país (CHIROQUE, 2005, p. 19)

A liderança do SUTEP declinou nos anos 90, devido às causas já mencionadas. Posteriormente à crise do autoritarismo e a quebra do regime, no final de 2000, abriram um espaço para a re-emergência do movimento social e gremial, que resultaram definitivos no início do processo da transição democrática. A demanda pela abertura de vagas para os milhares de professores eventuais, a demanda de melhorias salariais, e a oposição à reforma da carreira pública magisterial, passaram a constituir as bandeiras que reativam a ação do sindicato na presente década.

Zegarra et al. (2003) observam que a taxa de sindicalização no sistema educativo público foi caindo nas últimas décadas do século passado e, ainda, apresenta um forte

descenso nos anos 90¹¹¹ devido, provavelmente, ao ingresso no serviço ativo de professores temporários. Esta suposição se reforça com o dado que relaciona o tempo de serviços com a sindicalização: a afiliação ao sindicato é mais comum entre professores mais idosos e com mais de dez anos de experiência trabalhista, comparados com os que se iniciam no exercício da profissão.

Os dados sobre o número de filiados ao sindicato magisterial são problemáticos, estes diferem, segundo a fonte conferida. O problema radica na falta de um recenseamento oficial sindical¹¹². Segundo Chiroque (2005), a única vez que o SUTEP realizou um controle formal, em massa e nacional, da afiliação ao sindicato magisterial, foi para seu reconhecimento legal em 1984 (op. cit., p.19) quando aprentou 123 mil filiados. Baseado em estatísticas oficiais de 1997¹¹³, Saavedra (2004, p. 198) reporta uma taxa de 42% de professores filiados ao sindicato, cifra muito superior à de outros profissionais e técnicos (6%). Zegarra et al. (2003) observam, também, que a afiliação ao sindicato é maior entre professores nomeados (60%) do que os contratados eventuais; e é maior em zonas rurais (49%) do que nas urbanas (44%) (op. cit., p. 11).

Uma enquete a professores, realizada no final de 2003¹¹⁴ reportou que em 81% eles afirmavam estar filiados ao sindicato; enquanto que, em outro estudo, da mesma instituição, o ano anterior reportava 49% dos interrogados como sindicalizados (LÓPEZ, 2004, p.43). A razão desta diferença estaria na exitosa greve magisterial de 2003, fator que poderia ter “aumentado a estima sindical” e estimulado os professores a afirmarem que pertenciam ao sindicato: “Isto é possível devido a que na maioria das bases não há um padrão sindical, e a militância se desenvolveu na prática, assistindo às assembleias e acatando as medidas de luta” (op. cit., p. 43-44), Chiroque (2005). A tendência à desafiliação teve um leve processo de reversão depois da greve geral magisterial de 2003 que resultou num novo incremento para todos os professores; desta maneira, o salário docente recuperou quase 15% de seu poder aquisitivo nos dois primeiros anos do governo Toledo (CHIROQUE, 2005). Esta conquista teve sem dúvida

111 Os dados de Zegarra et al. (2003) sobre a taxa de filiação sindical provém da Enquete Nacional de Lares, ENAHO, de 1999.

112 Entrevista LY- F11. Lima, 02/02/11.

113 Enquete Nacional de Lares 1997-Terceiro Trimestre.

114 Entre novembro e dezembro de 2003 o Instituto de Pedagogia Popular aplicou uma enquete a 814 professores de Inicial, Primária e Secundária, que trabalhavam em diferentes zonas urbanas e rurais do país.

um efeito na dinamização da vida sindical e alentou a afiliação de professores ao grêmio.

O estudo citado de Tenti (2007) ilumina interessantemente esta problemática, ao afirmar a *heterogeneidade crescente* como uma das transformações recentes do ofício docente. As posições se diversificam horizontalmente, assinala Tenti (2007), como efeito de vários efeitos combinados – descentralização da gestão educativa, maior autonomia das instituições escolares, introdução de inovações científico-tecnológicas, a formalização crescente das aprendizagens, introdução de novas formas de divisão do trabalho pedagógico, entre outros. Simultaneamente, o corpo docente adquire graus crescentes de desigualdade ou diferenciação vertical, em função do salário e condições de trabalho (vestibular, probabilidade de ascensão, possibilidades de aperfeiçoamento).

Estas tendências levam a uma “ruptura da coesão interna do corpo docente”, e têm conseqüências no plano da subjetividade e nas práticas individuais e coletivas dos docentes. Assim, no estudo, ao perguntar aos professores sobre os graus de confiança que lhes merecem os grupos funcionais, a desconfiança nos sindicalistas é alta: na Argentina (81%), seguida pelo Peru (46%), o Brasil (43%) e o Uruguai (33%) (op. cit., p 160-161). No Peru, os professores que declaram ter confiança nos sindicalistas são 25 de 28%; os grupos que merecem maior confiança, por parte dos professores, são os docentes (86%), sacerdotes (68%), jornalistas (34%), empresários (27%), banqueiros e financistas (26%); e entre os grupos que merecem maior desconfiança estão os políticos (76%), magistrados (67%) e servidores públicos (62%) (UNESCO, 2002, p.102).

O referido estudo mostra também a baixa participação dos professores em instituições sociais, gremiais ou políticas; quando ela existe se volta preferencialmente a instituições de base local como paróquias, associações ou clubes esportivos. No Peru, menos de 14% de professores declara participar habitualmente em associações gremiais, 21% afirma fazê-lo ocasionalmente e quase a metade (47,4%) afirma que nunca participou de grêmios ou sindicatos docentes (UNESCO, 2002, p. 98). Uma minoria absoluta diz participar habitualmente de partidos políticos: 2,5% na Argentina, 6,2% no Brasil e 4,6% no Peru. Há que dizer, também, que esta característica não deve ser própria dos professores, pelo menos não no caso do Peru. Estes dados levam ao autor à seguinte reflexão,

Mais complexo é o tema da participação na vida das organizações gremiais. Em quase todos os países de América Latina, os sindicatos docentes conservam uma força social considerável; em geral, apesar das crises, mantêm uma forte capacidade de pressionar o Estado para negociar salários e condições de trabalho. Por último, ainda que não seja o mais habitual, em certas circunstâncias também desenvolveram uma grande influência sobre temas significativos da agenda da política educativa. Apesar disto, os dados de participação habitual, ou ocasional, em associações gremiais, são surpreendentemente baixos. (TENTI, 2007, p. 220; tradução livre)

Isto é exato no caso do Peru, pois apesar da queda na taxa de afiliação sindical descrita por Zegarra et al. (2003), Chiroque (2005) sustenta que a “prática sindical dos professores peruanos” manifesta-se nos altos níveis de acatamento às medidas de luta convocadas pelo sindicato.

As mudanças na categoria profissional dos professores de ensino básico, de um lado; e de outro, a dinâmica interna do grêmio dos professores caracterizada pela fratura em grupos que lutam entre eles pela liderança do sindicato, colocam um cenário no qual existem duas dinâmicas paralelas sem conexão entre elas. Essa dissociação entre grupo social e representação de interesses não é exclusiva do movimento magisterial; nem acontece raramente no que diz respeito aos chamados movimentos popular tradicional ou histórico. A minha tentativa é a de salientar a relação entre essas dinâmicas, o fato de serem elas paralelas, e o enfraquecimento do ator-sindicato na figuração do processo da reforma da carreira docente.

De maneira diferente ao que acontece com o segmento empresarial exportador, o sindicato docente cada vez mais isolado atravessa uma debilidade que mais parece estrutural do que contextual. As causas deste enfraquecimento do poder do sindicato para representar os professores e liderar as lutas próprias do corpo docente, tem a ver, entre outros fatores, com processos de longo prazo tais como a deterioração histórica do salário dos professores, a heterogenização do corpo docente com as mudanças no perfil social dos professores, assim como diferentes formas de contratação e categorias associadas a elas.

Dai que resulta iluminador o que De Swaan (1992) propõe; nem o coletivo como entidade social, nem o bem coletivo preexistem; o processo de coletivização é também o da formação de uma coletividade e da constituição do bem em questão,

En el curso del proceso de colectivización, la acción colectiva genera tanto una colectividad capaz de coordinar eficazmente las acciones de sus miembros, como un bien colectivo que se corresponde con este nivel de integración, pero que no puede existir separado de él. (De Swaan 1992, p. 11)

A coletividade é absolutamente dinâmica; não é uma entidade física nem fixa no tempo¹¹⁵; a coletividade é uma *propriedade emergente de agregados sociais*, surge, dissolve-se, reconfigura-se em seus componentes internos. Esse é o caráter histórico das coletividades e dos bens coletivos.

¹¹⁵ Essa concepção se assemelha, a meu ver a noção relacional de campo de poder como estrutura de relações objetivas entre as posições ocupadas pelos agentes que interatuam (BOURDIEU, 2007).

REFLEXÕES FINAIS

As eleições gerais de 1990 abriram um novo ciclo econômico no país, com a instalação de um regime político autoritário que governou a década toda. As profundas mudanças sociais e políticas, que ocorreram nesse período, foram efeito da implantação do que Durand (2005) denomina o “paradigma neoliberal”, e a trama de poder que constitui o suporte do neoliberalismo.

O neoliberalismo deixou consequências em várias ordens da sociedade peruana: a ampliação da pobreza, baixo nível de emprego, dissolução das formas de ação coletiva, o enfraquecimento institucional. Especialmente, transformou a estrutura de poder e trouxe um novo mapa social. Estes dois elementos resultam fundamentais para compreender a continuidade das ideias neoliberais dos governos democráticos após a década de Fujimori. Na nova estrutura do poder, que emerge nos 90 e continua no presente, os segmentos empresariais mais vinculados com o mercado internacional são o centro gravitacional da sociedade; e as atividades econômicas a eles vinculadas são o centro ao redor do qual gira a economia nacional. Estreitamente vinculadas, as grandes empresas multinacionais são uma peça fundamental nessa nova estrutura do poder. No novo mapa social, os grêmios empresariais têm um papel cada vez mais relevante; acontecendo o contrário com os grêmios de trabalhadores e associações populares, que perdem capacidade de representação e de articulação de ações coletivas, por efeito da precarização do emprego e a ampliação do contingente dos chamados “extremamente pobres” pelos tecnocratas do Estado. Entre os novos pobres que produziram as medidas neoliberais dos 90, encontram-se os professores do ensino básico que trabalham para o Estado.

Durand (2005) aponta um aspecto que me parece de fundamental importância, para explicar a continuidade das reformas empreendidas nos 90 assim como seus desdobramentos posteriores, onde localizo a reforma da carreira docente. Trata-se da capacidade de influência da “família neoliberal”, uma rede conformada por indivíduos e instituições; grandes empresários, grêmios empresariais, intelectuais, técnicos, donos de meios de comunicação, investigadores e institutos de investigação. Esta rede é o centro de produção de ideias que alimentam e reforçam propostas de políticas públicas.

As idéias neoliberais determinaram fortemente as políticas públicas no decênio de Fujimori. Estas ideias foram viabilizadas por intelectuais e economistas com fortes vínculos com organismos internacionais, particularmente com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para a reforma da educação, o pensamento neoliberal propôs no início dos 90 a necessidade de introduzir elementos de mercado para incrementar a eficiência no gasto público, e um novo papel do Estado. Esta recomendação era do Banco Mundial, que já estava sendo experimentada em outros países da região, desde os anos 80. Isso deu lugar a duas tentativas de reforma da gestão do sistema educativo através da municipalização das instituições de ensino básico. Ambas as tentativas fracassaram, no entanto; suscitaram a rejeição do sindicato de professores, pais e Igreja Católica; e no Congresso da República os partidos não oficialistas, que conformavam a maioria, opuseram-se à aprovação das medidas. Finalmente foram desativadas. A municipalização da educação foi, assim, rejeitada, por temor de vários setores de que a reforma implicasse a privatização da educação e retirada do direito à gratuidade do ensino.

As seguintes medidas de política governamental, ainda no decênio de Fujimori, se dão em outro contexto político: a nova Constituição de 1993 expressa os novos arranjos institucionais, necessários para virar a nova estruturação da economia nacional volcada ao mercado externo.

O Diagnóstico Geral da Educação de 1993-1994 propôs um conjunto de nós conflitivos que o Estado devia enfrentar. A partir do Diagnóstico o governo desenvolveu algumas diretrizes de política setorial que deram lugar ao Programa de Melhoramento da Educação Peruana. O MECEP se implementou na segunda metade dos 90 graças aos empréstimos efetuados pelo BM e o BID; e deu lugar ao programa nacional de capacitação docente, à reforma curricular e ao melhoramento da infraestrutura educativa. Estas medidas de política responderam a três objetivos do MECEP enquadrados nas recomendações dos organismos internacionais; os objetivos foram, (a) melhorar a qualidade nos processos de ensino; (b) modernizar a administração educativa; e (c) reabilitar a infraestrutura educativa. No entanto, as recomendações contidas no Exame do Banco Mundial (1996) estão claramente centradas na reforma dos sistemas de financiamento e de gestão, como procurar novas fontes de financiamento, alentar o financiamento privado, introduzir cortes à gratuidade

do ensino no secundário, e dar maior autonomia às instituições educativas. Assim mesmo o BM recomendava implementar medidas para avaliar o desempenho dos professores e capacitá-los.

O governo não avançou na municipalização da educação que era um caminho de reforma da gestão e do sistema de financiamento. A avaliação do desempenho dos professores não deu lugar a nenhuma medida de política orientada a isso. Por que?

Já mencionei alguns aspectos contextuais que levaram ao governo a cancelar a municipalização: a oposição de grupos que seriam diretamente afetados por esta medida, pais e professores, mas também da Igreja Católica. Outro elemento contextual foi o fato de que 1995 e 2000 foram anos eleitorais, e o dirigente tinha ambições de voltar a ser reeleito, como efetivamente ocorreu. Medidas de política que pudessem ser recusados pelos pais e, sobretudo, pelos professores que receberiam o impacto em suas condições de trabalho, resultavam impopulares nessa conjuntura. Há que considerar que os professores do ensino básico são o maior contingente de trabalhadores do Estado, e uma considerável base eleitoral.

Dizer isto me leva a observar que, naquele momento, havia grupos com capacidade de interferir nas opções de política educativa. O grêmio de professores, o SUTEP, mantinha uma capacidade de convocação sobre suas bases nacionais; e um nível de coesão interna apesar das tensões entre posições que iam se diferenciando no interior. *Os pais* referem um segmento majoritário da sociedade que educa aos seus filhos no sistema público, em instituições educativas de gestão estatal. A Igreja Católica é uma instituição relevante e com peso social; além de educação das elites em colégios privados, é responsável pela gestão de uma rede importante de escolas e colégios públicos localizados em zonas de pobreza, cujo distintivo é a qualidade da educação que oferecem. O direito à educação e a gratuidade do ensino são aspirações fortemente instaladas na sociedade. Muitos centros escolares em setores pobres urbanos e rurais foram construídos com o dinheiro e o trabalho dos pais. O sindicato de professores levantou a bandeira da defesa da gratuidade do ensino contra a privatização, percebida como uma ameaça por trás da proposta de municipalização. Nesse momento se encontraram estas correntes de oposição à iniciativa governamental, e se fortaleceu um espectro de forças que empurrou o equilíbrio na figuração regulação/desregulação, para o lado de manter uma forma de regulação sobre a educação com primazia do Estado.

O Peru não é um caso isolado de entusiastas implementações de medidas econômicas com altíssimos custos sociais, sem as consequentes reformas educativas na mesma direção; alentadas por organismos internacionais que também ajudaram no desenho das reformas estruturais. Corrales (1994) sugere que isso pode explicar-se a partir do custo-benefício das reformas para os governantes; as reformas educativas, especialmente, aquelas referidas à qualidade, costumam ter um ciclo bem mais longo até apreciar seus efeitos; a diferença das medidas econômicas, que sendo muito impopulares, geram efeitos no curto prazo. Isto ficou ilustrado no caso peruano da implementação do *fujishok* que, não obstante as drásticas medidas econômicas, contou com respaldo das elites econômicas e a aprovação popular.

Corrales (1994) argumenta que há tipos de medidas de política educativa que geram maior resistência à mudança por parte de diferentes setores sociais e políticos. A partir dessa perspectiva, me resulta claro que uma alteração do sistema de gestão do sistema público educativo gerou uma alta resistência, ao afetar grupos precisos de interesse, e que, pelo menos, são dois: a burocracia enquistada num sistema centralizado e pouco operativo; e o grêmio docente organizado sobre a mesma base nacional centralizada. A terceira tentativa de municipalização educativa, implementada durante o governo de Alan García (2006-2011), foi desativada pelo atual governo; trata-se sem dúvida de uma medida que gera um alto grau de resistência.

Animo-me a pensar em outros fatores não contextuais, que tiveram um peso importante nesta opção, que tomaram o governo e as elites no poder. Estes fatores estão associados com as estruturas estatais e a herança política (Weir, et al., 1993); estas dimensões afetam, limitando-as, as possibilidades de formular e aplicar novas ideias para inovar as políticas governamentais. Penso que a matriz populista histórica e fortemente presente na relação do Estado com a sociedade peruana, modelou por décadas este vínculo: e foi especialmente definidor da relação do Estado com os professores. As políticas docentes se restringiram historicamente a assuntos referidos aos salários dos professores; e geralmente em resposta a medidas de força do grêmio magisterial. Na figuração regulação/desregulação a inter-relação do governo, o professorado e os pais, não é somente de oposição; são também aliados no interesse mútuo de manter um estado de coisas, uma tradição e uma herança nos termos propostos por Weir et al., (1993).

Nesse momento, o empresariado está se constituindo como grupo de interesse na educação, mas esse interesse ainda não aparece claramente. Seus filhos se educam no sistema privado, pelo que não “sofrem” as limitações do sistema educativo público; como também o fazem os filhos das classes médias. De outro lado trata-se de um empresariado pouco articulado com o mercado interno e sua base não é industrial, pelo que não é significativamente demandante de mão de obra qualificada.

O estudo realizado me leva a observar a mudança nesta correlação de forças, na figuração regulação/desregulação da educação, que se produz na transição democrática. Neste caso entendo por transição democrática não só o período de oito meses do Gabinete de Transição, mas também o processo de recuperação da institucionalidade democrática que se prolonga mais alguns anos. Há uma continuidade do pacto neoliberal, como assinala Durand (2005), e se consolida a “família neoliberal” com os grupos hegemônicos na estrutura do poder. No regime democrático os grupos de poder econômico procuram legitimar-se ante a sociedade; mais ainda por ser conhecida sua aliança com o regime corrupto durante a década de Fujimori. Segmentos do empresariado e seus grêmios, onde se destaca a CONFIEP, passam a ser um grupo que participa nos espaços e fóruns criados para canalizar a participação da sociedade civil na recuperação do ordem civil democrática.

O tema da educação esteve no centro do debate público nos primeiros anos da transição democrática, ao lado dos outros grandes temas que a sociedade enfrentava depois de dez anos de um regime autoritário e corrupto. A democratização da política e a luta contra a corrupção foram os eixos que definiu o Governo da Transição para dirigir o processo para as eleições gerais em 2001. Num lapso curto e intenso se produziu uma mobilização de forças com diferentes grupos –partidos políticos, grêmios, instituições-, que abriam e ocupavam os novos espaços para a participação cidadã e multipartidária; instalaram-se fóruns, comissões, conselhos, mesas, etc. Este movimento se expressou com particular intensidade ao redor do tema da educação nacional: o CADE pela Educação, a Consulta Nacional, o Acordo Nacional pela Educação, o debate sobre a nova Lei Geral de Educação; são eventos que colocaram duas questões que resultam chaves neste estudo.

Por um lado, os temas sobre educação, que entraram no debate público, eram diversos; incluíam o tema dos salários dos professores, mas também outros assuntos de

interesse público - relacionados com a educação. Por outro lado, as vozes que se pronunciavam sobre os assuntos da educação provinham de diferentes fontes e grupos, já não provinham somente das autoridades oficiais e do grêmio magisterial, como tinha sido a tradição dominante. Produto de tudo isso, os problemas da educação e as alternativas para solucioná-los foram também cobrando maior amplitude e diversidade.

Nesse sentido, este movimento para a ampliação da agenda pública sobre a educação na transição democrática, pode ser visto como a “abertura de uma janela de oportunidade”, tomando a expressão de Kingdon (1995). Naquela conjuntura confluíram o processo político de mudança institucional – a derrubada do regime de Fujimori e o início da transição-; a percepção pelo público ou a cidadania dos problemas no sistema educativo; e a difusão de ideias sobre as possíveis soluções. Ao mesmo tempo, juntaram-se três condições propícias para uma mudança: (a) um contexto político apropriado para a mudança; (b) o entendimento do problema da educação como um assunto de qualidade, a partir da produção sistemática de informação sobre o estado da aprendizagem dos estudantes; e (c) as alternativas de solução que se encontravam “boiando”, disponíveis para serem adotadas em relação ao problema identificado; e que provém em grande parte dos organismos internacionais,

Os grêmios empresariais foram se colocando nesses espaços, ocupando-os desde seu próprio interesse. O equilíbrio na figuração se alterou com a emergência de novos grupos de interesse na educação pública; ao redor do qual se começaram a tecer interrelações entre grupos, como forma de compreender e de enfrentar o tema da qualidade da educação. Na medida em que o problema da qualidade da educação foi tomando o lugar de centro de gravidade, para definir o estado do sistema educativo, o “fator docente” foi sendo colocado na base do problema e como o eixo da solução. Isto está claramente expresso na legislação a partir da nova Lei de Educação de 2003, e está enunciado na lei da nova carreira docente do 2007 (também na de 2012).

No novo equilíbrio de forças o grêmio docente tem vários potenciais adversários, ele se encontra numa situação de debilidade produto de processos de longo prazo. Observo no sindicato docente a existência de duas dinâmicas paralelas, distantes uma da outra, com duas lógicas diferentes. Por um lado, o processo de fragmentação no interior do sindicato, devido às pugnas entre grupos políticos pelo controle de sua direção. O SUTEP já não é um sindicato Unitário, senão que está dividido em três ou

quatro facções. Por outro lado, o corpo docente está constituído fundamentalmente por jovens profissionais da educação que não têm experiência sindical; e que não viveram as jornadas de luta que fazem parte da memória e a identidade dos professores sindicalizados do SUTEP. Para esses jovens profissionais, estar ou não, agremiados, provavelmente não faça maior diferença. Eles estão, como está a maior parte da sociedade, imbuídos do espírito empreendedor; convencidos de que o esforço individual é a chave para sair da pobreza. E aí sintonizam com a direção da reforma.

O sindicato de professores perdeu coesão interna. Esta dimensão tem um papel decisivo na relação de forças entre um grupo e outro, e é uma fonte de desigualdade de forças numa figuração (ELIAS, 2000). Isto é iluminador na análise do processo da reforma da carreira docente; revela quão importante é identificar os atores numa relação de interdependência, e também considerar as dinâmicas internas dos grupos, como fontes de enfraquecimento ou de empoderamento na relação.

Contudo, os empresários, os meios de comunicação e as ONG têm maior força, pois atuam em consonância, são aliados na direção da reforma. A educação deixou de ser um tema de especialistas e de pedagogos. Na sociedade peruana de hoje a educação é um tema opinável e debatível por todo mundo; jornalistas, políticos, artistas, o cidadão comum e corrente. A opinião pública hoje é relevante para os governantes: respalda ou tira apoio a medidas governamentais; ela se expressa através dos meios de comunicação ou de pesquisas de opinião. E tudo aquilo que indica a reforma da carreira pública docente goza de aprovação por parte do público.

O grande empresariado é, cada vez mais, um ator fundamental na definição das políticas, devido a sua capacidade de influir no Estado. A intervenção da classe empresarial na educação pública, sobretudo o grande empresariado, dá-se através de pronunciamentos gremiais; sua participação em fóruns para concertar políticas de Estado; e através de projetos de responsabilidade social empresarial. Estes últimos estão focalizados na capacitação de professores; dessa maneira reforçam a ideia de que nessa questão se encontra o problema, contribuindo para legitimar a necessidade da reforma da carreira docente.

O grande empresariado é hoje em dia um grupo de interesse na educação pública. Dada a história recente de violência política que aconteceu no país, na década dos 80, a tranquilidade social e a ordem são condições necessárias para atrair e manter o

investimento privado. Provavelmente para o empresário mineiro um povo educado é um povo menos violento.

De outro lado, o grande empresariado está cada vez mais articulado com redes globais, para as quais, colaborar com a educação ou a saúde das comunidades de seu meio, ou cuidar do meio ambiente, são “valores que agregam valor”. Um segmento da cúspide econômica precisa que o Estado reforce sua intervenção no social: que mantenha a ordem para resguardar o clima propício para o investimento estrangeiro, que é sua aliada econômica. E, em segundo lugar, a preparação de uma mão de obra melhor qualificada. Há 15 anos a educação pública não era um tema da agenda do grande empresariado; já hoje é um tema de preocupação, e o vejo através da participação empresarial em projetos de responsabilidade social, em fóruns e pronunciamentos públicos, demandando a continuação da reforma da carreira pública docente.

Sob essas condições, tudo indica que o processo da reforma da carreira pública docente vai manter a continuidade que até agora demonstrou.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABUSADA, Roberto. El “Paquetazo revisitado”, *Perúeconómico.com*, Edición de Setembro 2010, Disponível em <http://perueconomico.com/ediciones/49-2010-sep/articulos/775-el-paquetazo-revisitado>. Acesso em 22/06/ 2012.
- ADRIANZÉN, Alberto. *La Transición Inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada, 2009.
- ADRIANZÉN, Alberto. Los problemas de Fujimori, el Referéndum y la Oposición. *Quehacer* N°84 Julho-Agosto 1993, p. 4-7.
- ALCÁZAR, Lorena; BALCÁRZAL, Rosa Ana. *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, Programa MECEP, 2001a.
- ALCÁZAR, Lorena; POLLAROLO, Pierina. *Alternativas para mejorar el sistema de Bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Lima: Ministerio de Educación, 2001b.
- ANSIÓN, Juan. Del mito de la educación al proyecto educativo. In: PORTOCARRERO, G. y VALCÁRCEL M. (ed.). *El Perú frente al Siglo XXI*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995.
- ARREGUI, Patricia. Las políticas educativas durante los noventa en el Perú: resultados y asuntos pendientes. *Revista TAREA* N°46, 7-11, 2000.
- ARREGUI, Patricia; HUNT, Barbara; DIAZ, Hugo. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE, 1996.
- ARREGUI, Patricia. Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú. *Notas para el debate*, 12: 53-98, 1994.
- ARTEAGA, Nelson Botello. Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel. *Sociológica*, año 23, N°68, setembro-dezembro 2008, p. 151-175.
- BALARÍN, María. *El gobierno de la educación en Inglaterra y Perú: una mirada comparada desde la economía política*. Avances de Investigación N° 5. Lima: GRADE, 2012.
- _____. *Radical Discontinuity. A study of the role of education in the peruvian state and of institutions and cultures of policy making in education*. Tesis (doctorado), University of Bath, 2005.
- BALLÓN, Eduardo; PEZO, César; PEIRANO, Luis. *La condición del maestro en el Perú*. Lima: DESCO, 1979.
- BANCO MUNDIAL. *Primary Education Quality Project Peru*. 2001a. Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?enableDHL=TRUE&hPK=2810751&>

menuPK=2805091&pagePK=64283627&piPK=64624214&thesitePK=2748767&Projectid=P008055. Acesso em 30/07/2012.

BANCO MUNDIAL. *Implementetion Completion Report. Primary Education Quality Project*. Report No: 23398. Washington, D.C., 2001b.

BANCO MUNDIAL. *Peruvian Education at a Crossroads. Challenges and Opportunities for the 21st Century*. Washington D. C., 2001c.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y Estrategias para la Educación: Examen del Banco Mundial*. Washington D.C., 1996.

BANCO MUNDIAL. *Staff Appraisal Report . Peru. Second Social Development and Compensation Found Project*. June 24, 1996. The World Bank. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/06/24/000009265_3961214132140/Rendered/PDF/multi0page.pdf. Acesso em 30/07/2012.

BERNALES, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Quinta edición Lima: Constitución y Sociedad, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASLAVSKY, Cecilia; COSSE, Gustavo. *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuarto actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Buenos Aires: PREAL, Documento de Trabajo N°5,1995.

CAMARA DE COMERCIO DE LIMA. *Comercio & Producción N° 2294*, Janeiro 2001. Disponível em <http://www.e-camara.net/revista/2294/Cade.htm>. Acesso em 25/09/2012.

CARO, Daniel (coord.). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 anos*. Documento de Trabajo UMC N°6. Lima: Ministerio de Educación, 2004.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. *A discriminación negativa. Ciudadãos ou autóctones?* Petrópolis: Vozes, 2008.

CASTILLA, Martha López de. *Los maestros y la pobreza*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular, 2004.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 1990.

CEPAL. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y El Caribe, 1992.
 CONFIEP. *Memoria Institucional 2005-2006*.

CONTRERAS, Carlos. *Maestros, mistis y campesinos no Perú rural del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.

CORRALES, Javier. *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Documento de Trabajo N° 14, Santiago de Chile; PREAL, 1999.

COTLEAR, Daniel (Ed.). *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

CUENCA, Ricardo; STOJNIC, Lars. *La cuestión docente. Perú: Carrera Pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Lima: Foro Educativo, 2008.

CHIROQUE, Sigfredo. *Estudio de Os conflictos en Os sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolución, manejo y denlaces. Estudio de caso: el conflicto educativo en Perú (1998 - 2003)*. Buenos Aires: OLPED-UNESCO, 2005.

DALE, Roger. Globalization and Education: Demonstrating a 'Common World Educational Culture' or Locating a 'Globally Structured Educational Agenda'? *Educational Theory*, 50(4), 419, 2000.

DE SWAAN, Abram. *A cargo del Estado*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1992.

DÍAZ, Hugo; SAAVEDRA, Jaime. *La Carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo 32. Lima: GRADE, 2000.

DU BOIS, Fritz; CHÁVEZ Jorge, CUSATO Antonio. *Programas Sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social, 2004.

DURAND, Francisco. *La mano invisible no Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO, 2005.

DURAND, Francisco. Cleptocracia y empresariado en el Perú. *Nueva Sociedad* 194, noviembre-diciembre 2004, p. 119-132.

ELÍAS, Norbert. *La sociedad cortesana*. México. Fondo de Cultura Económica (segunda edición), 2012.

_____. El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. México. Fondo de Cultura Económica (Tercera edición), 2009.

_____. *Sociología fundamental*. Barcelona: GEDISA (segunda reimpresión), 2008.

_____. *Escritos & Ensaïos. Estado, Processo, Opinião Pública*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

_____. *Norbert Elias por ele mesmo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. *Mozart. Sociologia de um Gênio*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

_____. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro. Zahar, 1994.

_____. The Civilizing Process Revisited: Interview with Norbert Elias. *Theory and Society*, Vol. 5, No. 2 (Mar. 1978), p. 243-253.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. L. *Os estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ESCOBAR, Nery. Un Proyecto de formación docente hecho al andar. In: BRASLAVSKY, Cecilia. *Perspectivas de Formación Docente*. Lima: Ministerio de Educación, 2002.

ESPINOSA, Giuliana; TORREBLANCA Alberto. *¿Cómo rinden los estudiantes peruanos en Comunicación y Matemática: Resultados de la Evaluación Nacional 2001 Informe Descriptivo*. Documento de Trabalho N°1, Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Lima: Ministerio de Educación, 2003.

FERRER, Guillermo. *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina*. Lima: GRADE, 2004.

FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge. Política y políticas públicas: determinación y autonomía. In: FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge (Coord.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Minho y Dávila, 2006; p. 13-40.

GALL, Norman S. *La reforma educativa peruana*. Lima: Mosca Azul editores, 1976.

GANAPERÚ. La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011-2016. Dezembro 2010. Disponível em:
http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf

GARCIA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena. In: MARTINIC Sergio y PARDO Marcela; *Economía política de las Reformas Educativas en América Latina*, Santiago de Chile: CIDE, 2001.

GONZALES DE OLARTE, Efraín. *Ajuste estructural y reforma de la economía fiscal no Perú*. Documento de Trabalho N° 64. Lima: Instituto de Estudos Peruanos, 1994.

- GUADALUPE, César. *Teachers in Peruvian public primary schools: views on teaching as a profession in a challenging context*. Tesis (doctorado), Sussex Institute, University of Sussex, 2009.
- GUADALUPE César (coord.). *La Educación Peruana a inicios del nuevo siglo*. Lima: Ministerio de Educación, 2002.
- GUERRERO, Luis. Política docente: balance del período. In: CUENCA, Ricardo (Coord.) *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006 – 2009*. Lima: Foro Educativo, 2009; p. 151-36.
- GRINDLE, Merilee. La paradoja de la reforma educacional: Pronosticar el fracaso y encontrar el progreso. In: MARTINIC Sergio y PARDO Marcela; *Economía política de las Reformas Educativas en América Latina*, Santiago de Chile: CIDE, 2001.
- HOCHMAN, Gilberto. *A Era do Saneamento*. São Paulo: HUCITEC- ANPOCS, 1998.
- IGUIÑIZ, Manuel. *Política educativa y democracia no Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2005.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd ed.)*. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
- LAHERA, Eugenio. *Introducción a las políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- LANZARO, Jorge. La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): Virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. In: FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge (Coord.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Minho y Dávila, 2006; p. 247-286.
- LYNCH, Nicolás. *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2009.
- _____. *Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006,
- MARIÁTEGUI, José Carlos. *Temas de Educación* (cuarta edición). Lima: Amauta, 1978.
- MICELI, Sergio. Norbert Elias e a questão da determinação. In: NEIBURG, Federico et al., *Dossiê Norbert Elias*. São Paulo: EDUSP, 2001; p. 113-153.
- McLAUHLAN, Patricia Arregui de; DIAZ, Hugo; PALACIOS, María Amelia *Una mirada a la educación en el Perú: balance de 20 años del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1979-1999*. Lima: Tarea - UNESCO, 2001.

McLAUHLAN, Patricia Arregui de. *¿Y cómo estamos en escritura? Resultados de la prueba de expresión escrita Crecer 1996*. Lima: Ministerio de Educación del Perú, 2001.

MUNHOZ, Fanni. Caminos cruzados: género en las políticas educativas no Perú en los últimos diez años. *Educação e Sociedade*, vol. 27, n. 95, p. 385-406, maio-agosto 2006.

NEIBURG, Federico. O Naciocentrismo das Ciências Sociais e as Formas de Conceituar a Violência Política e os Processos de Politização da Vida Social. In: NEIBURG, Federico et al., *Dossiê Norbert Elias*. São Paulo: EDUSP, 2001; p. 37-62.

NEVES, Lúcia; PRONKO, Marcela. *O Mercado do Conhecimento e o Conhecimento do Mercado*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2008.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *La Espiral do Silencio*. Barcelona: Paidós, 1995.

ONU. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponível em <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> [revisão: 31 de julho de 2012]

OSZLAK, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: CEDES, 1984.

PAIBA, Manuel. *Carreira Pública Magisterial. Luces y sombras de la norma aprobada (Ley N° 29062)*. Lima: Tarea, 2007.

PEDRÓ, Francesc; PUIG, Irene. *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

PERÚ. *Aportes de la Defensoría do Pueblo para una Educación sin Corrupción. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 147*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009.

PERÚ. *Balance y perspectivas 2002 · 2008*. Consejo Nacional de Educación, Lima: Ministerio de Educación, 2008.

PERÚ. *Proyecto Educativo Nacional: La educação que queremos al 2021*. Consejo Nacional de Educação. Lima: Ministerio de Educação, 2006.

PERÚ *La Universidad en el Perú*. Informe 2005. Dirección de Coordinación Universitaria. Lima: Ministerio de Educación, 2005. Disponível em <http://www2.minedu.gob.pe/dcu/files/libro4/creditos.pdf>. Acesso em 5/10/2012.

PERÚ. *Cifras de la educación: 1998-2003*. Unidad de Estadística Educativa. Lima: Ministerio de Educación, 2004a.

PERÚ. *Acuerdo Nacional*. Secretaria Técnica do Acuerdo Nacional. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2004b.

PERÚ. *Educación Calidad y Equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación N° 28044*. Lima: Ministerio de Educación, 2003. Disponible en <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/EducacionCalidadyEquidad.pdf>. Acceso em 11/06/2011.

PERÚ. Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe Final*. Lima: CVR, 2003.

PERÚ. *Propuesta Nueva Docencia en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, 2002a.

PERÚ. *Magisterio, educación y sociedad en el Perú: Una encuesta a docentes sobre opinión y actitudes*. Lima: Ministerio de Educación, UNESCO/IPE, 2002b.

PERÚ. *Educação para la Democracia. Lineamientos de Política Educativa del 2001 al 2006*. Lima: Ministerio de Educación, 2002c.

PERÚ. *Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educação*. Lima: Ministerio de Educación, 2001. Disponible en <http://www.oei.es/observatorio2/Peru.pdf>. Acceso em 11/06/2012.

PERÚ. El Perú en el primero estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en Tercero y cuarto grado. *Boletín UMC N° 9*, febrero 2001. Lima: Ministerio de Educación.

PERÚ. *Las voces del país: Resultados de la Consulta Nacional por la Educación*. Lima: Ministerio de Educación, 2001.

PERÚ. *Educação para Todos 2000. Perú: Informe Nacional de evaluación*. Lima: Ministerio de Educación, 2000.

PERÚ. *CRECER* Boletín N° 1, 1999. Lima: Ministerio de Educación, 1999.

PERÚ. *Diagnóstico General de la Educação Peruana*. Lima: Ministerio de Educación-PNUD-GTZ, 1993.

PERÚ. *Reforma de la educación peruana. Informe general*. Comisión de Reforma de la Educación. Lima: Ministerio de Educação, 1970.

PEZO César; BALLÓN Eduardo; PEIRANO Luis. *El Magisterio y sus luchas 1885-1978*. Lima: DESCO, 1978.

PONTES, Heloísa. Elias, Renovador da Ciência Social. In: NEIBURG, Federico et al., *Dossiê Norbert Elias*. São Paulo: EDUSP, 2001; p. 17-35.

PORTOCARRERO, Gonzalo; SAENZ, Milagros. La mentalidad de los empresarios peruanos: una aproximación a su estudio. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 2005.

PREAL. *Informe de Progreso Educativo: Perú 1993-2003*. Lima: GRADE, 2004.

PREAL. *El Futuro está en Juego*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe. 1998. Disponible em <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CInformes%20de%20Progreso%20Educativo%5CInformes%20Regionales/RC%20futurojuego.pdf> . Acesso em 21/08/2012.

PUCP. *Estado de la opinión pública: Educação*. Instituto de Opinión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú; Año II/ Marzo de 2007. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

RAVELA, Pedro. *¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?* Santiago de Chile: PREAL, 2003.

RIVERO, José. *Educación, docencia y clase política en el Perú*. Lima: Ayuda en Acción-TAREA, 2007.

RODRIGO ALSINA, Miguel. *La Construcción de la Noticia*. Barcelona: Paidós, 2005.

RUBIO, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo II. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.

RUBIO, Marcial. Disensos y consensos. *Quehacer*, Revista de DESCO, N°84 Julio-Agosto 1993 a, p. 12-17.

RUBIO, Marcial. La sorpresa do NO. *Quehacer*, Revista de DESCO, N°85 Setembro-Outubro 1993b, p. 4-9.

SAAVEDRA, Jaime. La Situación Laboral de Os Maestros respecto de otros Profesionales. Implicancias para el diseño de Políticas Salariales y de Incentivos. In: McLAUHLAN, Patricia; BENAVIDES, Martín; CUETO, Santiago; SAAVEDRA, Jaime; *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y Posibilidades*. Lima: GRADE, 2004, p. 181-246.

SANBORN, Cynthia Do dicho al hecho: Empresarios y responsabilidad social no Perú. *Brújula*, Revista de la Asociación de Egresados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Año 9 N°16, Abril-Julio 2008, p. 6-18.

SÁNCHEZ MORENO, Guillermo. *De la capacitación hacia la formación continua de Os docentes. Aportes a la política (1995 – 2005)*. Lima: Ministerio de Educación, 2006.

SHÜSSLER, Renata. «Nadie se quería quedar atrás» *El Nuevo Enfoque Pedagógico en las aulas Resultados de una investigación con docentes capacitados por PLANCAD*. Lima: Ministerio de Educación, 2001.

SOUZA, Jessé. Elias, Weber e a singularidade cultural brasileira. In: NEIBURG, Federico et al., *Dossiê Norbert Elias*. São Paulo: EDUSP, 2001; p. 63-88.

STROMQUIST, Nelly. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero. Perspectivas comparativas. *Revista Brasileira de Educação* N°1, p. 27-49, jan/abr, 1996.

TANAKA, Martín. *Los espejismos de la democracia: el colapso do sistema de partidos no Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudos Peruanos, 1998.

TAREA. *Una mirada a la educação no Perú: Balance de veinte años do Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y El Caribe, 1979-1999*. Lima: TAREA-UNESCO, 2001.

TIKLY, Leon. Globalisation and Education in the Postcolonial World: towards a conceptual framework. *Comparative Education*. Volume 37 No. 2, 2001, p. 151-171.

TENTI, Emilio. *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005.

TIRAMONTI, Guillermina. *Sindicalismo docente y reformas educativas en la América Latina de Os 90*. Documento de trabalho N. 19. Buenos Aires: PREAL, 2001.

TORRES, Rosa María. *Participación Ciudadana y Educação Una Mirada Amplia y 20 Experiencias en América Latina*. Documento encargado por la Unidad de Desarrollo Social y Educação de la OEA para su presentación en la Segunda Reunión de Ministros de Educação do Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI, Punta del Este, Uruguay, 24-25 Setembro, 2001. Disponível em <http://www.oas.org/udse/documentos/socivil.html>. Acesso em 28/09/2012.

TOVAR, Teresa. *Ser maestro. Condiciones do trabalho docente no Perú*. Lima: DESCO, 1989.

TRELLES, Carmen Castillo de. El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Seminario Internacional "Formación Continua de Docentes en Servicio". Lima: 2001. Disponível em http://www.ciberdocencia.gob.pe/index.php?id=32&a=articulo_completo. Acesso em 21/08/2012.

TRINIDAD, Rocío. Inglés, internet y computación: poderosas herramientas para circular en la cultura transnacional. *Contratexto Revista Digital de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima*, Anho 3, N°4, maio 2006.

UNESCO. *Aptitudes Básicas para el Mundo do Manhana. Otros Resultados do Proyecto PISA 2000. Resumen Ejecutivo*. Montreal: UNESCO - OCDE, 2003.

UNIVERSIDAD DE LIMA. *Estudio 396. Barómetro Social. VII Encuesta Anual sobre Educação*. Grupo de Opinión Pública. Lima: Universidad de Lima, 2008.

VIGO, Gladys; NAKANO, Teresa. *El derecho a la educación en Perú*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión. *Zona Abierta* 63/64, p. 73-153, 1993.

ZABLUDOVSKY, Gina. Norbert Elias y los problemas actuales de la sociología. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

ZEGARRA, Eduardo; RAVINA, Renato. *Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: An Empirical Evaluation Using Survey Data*. Washington, D.C., BID. 35 p. Research Network Working Papers, R-474.

Revistas e jornais

Derrama monumental. Caretas Edição N° 1772, 15 de Maio 2003, p. 18-19.

El drama en números. Un tercio de maestros peruanos está hasta las patas. Caretas Edição n N° 1964, 22 de Fevereiro 2007, p. 80-81.

CADE 2001. La democracia en salmuera. Por Marco Zileri. Caretas N°1696, 15 de Novembro 2001, p. 24-24c.

La caja Roja. Por Ricardo Uceda. Revista Poder. Outubro 15, 2010, p. 29-36.

Comercio & Producción, Revista da Cámara de Comercio de Lima, N° 2294, Janeiro 2001, p. 24-25.

CADE 2000-2001. De la Risa al Gasto. Caretas Edição N° 1655, 1 de Fevereiro 2001. Disponível em <http://www.caretas.com.pe/2001/1655/articulos/cade.phtml> Aceso em 25/02/2013.

APÊNDICE

Resolvi escrever ao final da tese um texto com o qual tento dar resposta a uma inquietação que foi colocada por minha orientadora, sobre o lugar desde o qual eu me coloco como pesquisadora das políticas educacionais. Uma questão semelhante foi apontada pela banca para a defesa da tese, que chamou a atenção sobre um certo *distanciamento profissional* na minha escrita (essa é a minha tradução não necessariamente o que foi dito); uma espécie de vontade de escrever à distancia dos acontecimentos, construindo um relato descompromissado. Não engajado.

Só sei dizer que acredito na importância de adotar um estilo na escrita que ofereça ao leitor as múltiplas possibilidades de leitura daquilo que não vai conhecer de forma direta senão através de quem escreve a pesquisa. Porém como pesquisadora o tempo todo me deparo com a necessidade de fazer escolhas entre opções e alternativas. Desde *o que* pesquisar (o “objeto de estudo”): por que esse e não outro assunto entre outros vários assuntos; sobretudo levando em consideração que também existem as agendas hegemônicas na pesquisa educacional. Há assuntos que não são abordados, que ficam ausentes destas agendas, silenciados. Perguntas que não são feitas; situações que são dadas como resultado natural de alguma coisa que as empurra para que aconteçam, e portanto não precisam ser problematizadas. Do meu ponto de vista esse é o caso da reforma da carreira docente; ela está na agenda da política governamental do Peru, porém está ausente na agenda dos pesquisadores da educação. Como pretendi demonstrar na tese, hoje há um convencimento na sociedade acerca da necessidade de avaliar os professores como uma medida que vai nos levar a melhoria da educação pública. Eu me pergunto por que isso parece tão natural; como chegamos a essa convicção?

Acredito também que *o para que* pesquisar determinado assunto exprime um posicionamento da investigadora. Quando se fala em avaliação de políticas educacionais geralmente trata-se de análise focada nos resultados; a abordagem privilegia um olhar técnico da política e tenta relacionar com fatores de essa ordem como a qualidade do desenho da política, o perfil das equipes implementadoras, ou os apoios políticos à iniciativa. A natureza propriamente política da reforma educacional fica oculta, não é

integrada ao análise. A minha postura teórica assume a política educacional como um campo de forças onde diferentes atores unidos por laços de interdependência, porém com diferentes graus de poder, disputam a orientação da política. Dai que a minha intenção seja que a pesquisa torne visível os processos de construção das políticas públicas.

O como fazer a pesquisa está também impregnado de posicionamento pessoal, e aqui acrescentaria a dimensão ética. Acredito que a ciência não é mais do que uma série de tentativas, bem feitas, de compreender ou explicar o que acontece no mundo social, na realidade física e na natureza. A ciência não se depara com verdades absolutas. Nesse sentido, a reconstrução do processo que eu faço é uma proposição de leitura e interpretação; cabe ao leitor ou leitora julgar se ofereci as suficientes evidências para persuadi-los do meu argumento. Uma das implicações dessa crença é que temos que explicitar as nossas próprias lacunas, vazios de conhecimento na pesquisa; procurei fazê-lo na minha escrita, deixar colocados os pontos nos quais descobri a minha ignorância para abrir a possibilidade de futuras indagações.

Esta também é a questão de dar voz aos vários e diferentes atores ou indivíduos; não é tarefa simples, pois tendemos a optar por dar voz àqueles que concordam com nosso olhar; e mais ainda de silenciar as vozes que tem o potencial de questionar nossas hipóteses. Neste ponto devo dizer que a pesquisa me trouxe um achado muito importante: meu preconceito sobre os professores e as organizações sindicais do professorado. As visões socialmente disseminadas sobre os professores trazem imagens muito desvalorizadas deste grupo profissional; a ideia do professor é automaticamente associada à ideia de problema - causa da “má educação” no país. O sindicato é automaticamente associado como problema – causa que impede as tentativas de melhoria da situação; o sindicato “é político”, “só luta pelos interesses dos professores”, repetimos todos sem reparar que todo e qualquer coletivo é precisamente isso, e que a sociedade precisa dos coletivos para canalizar as expectativas de melhoria dos trabalhadores. Gostaria de ter dado mais voz aos professores e ao sindicato nesta pesquisa.

A escolha do caso da reforma da carreira docente não foi um ponto de partida da pesquisa; na verdade foi um ponto de chegada fruto de uma primeira indagação. Meu ponto de partida foi desde o início a inquietação pelas novidades que a democracia

poderia ter trazido para a definição das opções de política educacional no Peru no novo século. Sentia uma insatisfação com o que percebia uma forma elástica demais para nomear políticas, programas e projetos educacionais na literatura especializada, sem fazer distinções qualitativas entre os termos que, intuía, referem-se a realidades muito diferentes. Fiz então um primeiro exercício de esclarecer o que o iria entender por política educacional, termo central no meu trabalho de pesquisa; optei pelo sugerido por Pedró & Puig (1998) de compreender as reformas educacionais como expressões de políticas públicas – intenções oficiais de atuar sobre determinados problemas da educação-, que assumem forma de lei ou conjunto de leis, e conduzem a uma mudança substantiva do sistema educacional; tal como uma mudança na distribuição do poder e/ou no acesso aos bens ou serviços educacionais. Com a noção já mais esclarecida, retornei a minha questão sobre as relações entre política (com maiúscula) e políticas educacionais.

Deparei-me com possíveis casos de implementação de políticas que conhecia a partir da minha experiência de ter atuado no serviço público: a política para a educação em áreas rurais, a educação de jovens e adultos, a educação intercultural, eram casos que chamavam a minha atenção e parecia não ter um critério suficientemente poderoso para fazer a escolha. Sabia que a escolha teria que ter um fundamento, uma justificativa teórica; não se tratava só de uma preferência pessoal. Revisei quais foram as iniciativas de política educacional desde os anos 90 até o presente; achei um caso que se destaca pela continuidade no tempo; não é de forma alguma uma linha contínua, porém tem um sentido ou direção: a reforma da carreira pública do professorado. Ao me deter um pouco na análise das leis que foram sendo aprovadas no período me deparei com o significado da transformação que a reforma da carreira exprime e da qual ela é parte importante.

Dai para frente foi tendo cada vez mais sentido para mim uma ideia que o Kingdon (1995) me trouxe em forma de inquietação: importa menos de onde as ideias vieram, o nosso esforço é tentar compreender porque e como elas encontram o solo fértil para germinar. Num momento em que os debates ao meu redor estavam muito centrados na questão de denunciar a permeabilidade das políticas locais à influência dos organismos internacionais, eu achava que teria o desafio de explicar como se produz aquela transferência. Essa é a minha tentativa nesta pesquisa.

Ao final acho que, mais do que respostas às questões muito válidas e valiosas colocadas pelas professoras que examinaram a minha tese, são reflexões que elas tem me suscitado. Tenho a certeza que elas vão me acompanhar por muito tempo; me questionando como pesquisadora e como cidadã de um país onde há tanto por ser feito para engrandecer a nossa educação pública.

ANEXOS

LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

1. Gerardo Ayzanoa.- educador; ex Ministro de Educação (julho 2002 - junho 2003). Associado de Foro Educativo. Local e data: Lima, 25/04 /2012.

2. Dante Córdova.- advogado; ex Ministro de Educação (junho 1995 - abril 1996). Integrou a comissão que elaborou a proposta de lei de carreira magisterial. Associado de Foro Educativo. Local e data: Lima, 17/02/2011 y 29/01/2013.

3. Nicolás Lynch-. Sociologo. Ex Ministro de Educação (julho 2001 - julho 2002); professor da Universidad Nacional Mayor de San Marcos; colunista do jornal La República. Local e data: Lima, 02/02/11.

4. Jesús Herrero s.j. .- educador; Presidente do Conselho Nacional de Educação (2011-2014); Vicepresidente do CNE (2005-2008). Associado de Foro Educativo. Coordenador Geral da Rede de EScolas Fe e Alegria do Peru. Local e data: Lima, 28/2/11.

5. Joses Rivero.- educador; Vogal do Comites Directivo do CNE (2003-2005). Associado de Foro Educativo. Pesquisador. Coordenador do equipe que elaborou o estudo sobre a carreira docente encaregadp pelo Ministro de Educação (2002). Local e data: Lima, 14/02/11.

6. Luis Guerrero.- educador; assessor do CNE (2005-2008); associado de Foro Educativo. Assessor da Ministra de Educação (2011-2013). Local e data: Lima. 11/02/11.

7. Martín Ores.- educador. Integrou e equipe do Ministro de Educação (2001-2002). Local e data: Lima, 15/02/2011.

8. Rolando Ames.- politologo, professor do Departamento de Ciencias Sociaes da Pontificia Universidad Católica do Perú. Local e data: Lima, 24/2/11; y 14/11/2011.

9. Sigfredo Chiroque.- educador; pesquisador. Vogal do CNE (2005-2008). Tem atuado como assessor do SUTEP. Local e data: Lima, 15/02/11 y 29/06/11.

10. Manuel Iguinhiz.- sociologo e educador. Vice Ministro de Educação (2001-2002). Associado de Foro Educativo. Local e data: Lima, 15/02/2011

11. Edmundo Murrugarra.- educador. Vogal do CNE (2011-2014). Local e data: Lima, 28/06/11.

12. León Trahtemberg.- educador, jornalista. Membro do CNE (2008-2014). Associado de Foro educativo. Colunista en varios diarios de circulação nacional e regional; comentarista televisivo. Local e data: Lima, 09/07/11.

13. Rosario Valdeavellano.- religiosa, educadora. Ex diretora da DINFOCAD do Ministerio de Educação (2000-2002); associada de Foro Educativo. Local e data: Cusco; 10/06/11 y 14/06/11.

14. Daniel Cotlear.- Funcionário do Banco Mundial; Gerente Setorial do BM no periodo de estudo. Local e data: Lima, 14/07/2011.

15. Olmedo Auris.- educador; lideranca sindical. Secretario Geral do SUTEP (2000-2001). Local e data: Lima, 11/07/2011.

16. Hugo Díaz.- administrador de empresas, especialista em educação; pesquisador,. Vice Presidente do CNE (2008-2011), Vogal do CNE (2002-2005 e 2011-2014). Membro da comissão que elaborou a proposta de lei da carreira magisterial. Local e data: Lima, 07/11/2011.

17. Santiago Pedraglio.- sociologo, jornalista. Assesor do Ministro de Educação (2001). Local e data: Lima, 07/11/2011.

18. César Guadalupe.- sociologo; professor da Universidad do Pacífico. Funcionário de UNESCO, Oficina Santiago de Chile (2003-2007) e Montreal (2007-2012). Local e data: Lima, /02/2013

19. Empresarios pela Educação Confederação Nacional de Instituições Empresariais Privadas, CONFIEP. Local e data Lima, 09/05/2012.

20. Luisa Pinto. Educadora; associada e ex Presidenta de Foro Educativo (até 2012). Local e data Lima, 09/04/2012

QUADRO 1
O professorado nas constituições do Peru 1856-1993

Constituição de 1856	Título IV Garantías Individuais Art. 24°	Todos os que ofereçam as garantias de capacidade e moralidade prescritas pela lei, podem exercer livremente o ensino e dirigir estabelecimentos educacionais baixo a supervisão da autoridade.
Constituição de 1860	Título IV Garantías Individuais Art. 25°	Todos os que ofereçam as garantias de capacidade e moralidade prescritas pela lei, podem exercer livremente o ensino e dirigir estabelecimentos educacionais baixo a supervisão da autoridade.
Constituição de 1920	Título IV Garantías Sociales Art. 54°	O professorado é carreira pública nas diversas ordens do ensino oficial e da direito aos desfrutes fixados pela lei.
Constituição de 1933	Capítulo III Educação Art. 81°	O professorado é carreira pública e da direito aos desfrutes fixados pela lei.
Constituição de 1979	Capítulo IV da Educação, a Ciência e a Cultura Art. 41°	O professorado é carreira pública nas diversas ramas do ensino oficial. A lei estabelece seus direitos e obrigações, e o regime do professorado particular. O Estado procura a profissionalização dos professores. Um malario justo é garatido pelo Estado, conforme com sua elevada missão
Constituição de 1993	Capítulo II dos Direitos Sociales e Económicos Art. 15°	O professorado no ensino oficial é carreira pública. A lei estabelece os requisitos para desempenhar-se como diretor o professor de um estabelecimento educacional, assim como seus direitos e obrigações.O Estado e a sociedade procuram sua avaliação, treinamento, profissionalização e promoção permanentes. O estudante tem direito a uma formação que respeite sua identidade, assim como ao bom trato psicológico e físico. Toda pessoa, natural ou jurídica, tem o direito de promover e conduzir instituições educacionais e de transferir a propriedade doas, conforme a lei.

Fonte: PERÚ. Archivo Digital da Legislação no Peru. Constituições do Peru. Congresso da República do Peru. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>. Aceso em 5/07/2012. .
Elaboração própria

QUADRO 2
Distribuição de notícias sobre educação na imprensa escrita 2000-2001

Temas	Periodo Fujimori Julho - Nov 2000	Periodo Paniagua Nov 2000- Julho 2001	Periodo Toledo Julho - Dez 2001
01.Condições de trabalho	37	107	108
02.Educação superior	5	20	110
03.Políticas educacionais	3	22	7
04. Tecnologias	1	26	41
05.Orçamento para educação	8	31	32
06. Qualidade da educação	9	25	43
07.Plano Piloto Bachillerato	5	8	9
08.Reforma do setor educação	0	5	7
09.Apoio escolar	5	9	7
10.Descentralização	2	13	8
11.Educação rural	2	6	30
12.Educação em valores	1	28	48
13.Capacitação docente	6	10	12
14 Investimento privado	0	3	20
15.Infraestrutura e materiais	2	21	26
16.Gratuidade de ensino	4	3	2
17.Educação privada	0	3	1
18.Ensino medio	0	2	2
19. Alfabetização/Educação de Adultos	1	5	15
20.Currículo	0	8	15
21.Educação infantil	0	3	7
22.Pais de familia	0	1	10
Totais	91	359	560

Fonte: Jornais El Comercio, La República y Expreso; edições Julho 2000 - Dezembro 2001.
 Elaboração própria.

QUADRO 3

Sutep: un sindicato indestructible

Por Olmedo Auris Melgar (La República, 5 de julio 2000, p 19)*

A ocasião oportuna e apropriada para lembrar o que ocorreu em 06 de julho de 1972, nada menos do que na cidade imperial arqueológica de Cusco, nas primeiras horas da manhã, como uma expressão da luta de classes, nasceu Sutep para o desconforto, medo e terror dos regimes autoritários e despotas terminando assim com uma forma de sindicalismo, fora e contra os interesses dos trabalhadores na educação.

Os professores temos grande parte da responsabilidade na falta de consciência política e social de nosso povo! Devemos admitir a auto-críticamente que como promotores de valores como a liberdade, a igualdade, a democracia, a solidariedade, o patriotismo, a soberania, a honestidade, veracidade, etc., o nosso trabalho ainda está faltando.

28 anos se passaram, e graças aos seus princípios classistas Sutep continua indestrutível, firme e consequente. Desde o início da ditadura militar de Velasco Alvarado o satanizou, o estigmatizou, com a finalidade de destruí-lo, encarcerou na colônia penal de Sepa mais de uma centena de lideranças e muitos milhares de professores, entre os líderes, ativistas e membros: os demitidos por faltar ao trabalho, mas graças à tenaz resistência dos professores e suas consequentes lutas conseguimos sentar na mesa de negociação. Então nós tivemos que enfrentar a ditadura brutal de Morales Bermudez (agora finge de democrata) foram os mais terríveis anos, mas ao mesmo tempo os anos mais heróicos do DUTEP: 1977 (greve nacional mais de 5000 demitidos), 1978 (greve de 81 dias), 1979 (greve de mais de 3 meses) e, finalmente, nos derrotamos politicamente a ditadura junto com o povo, e não houve escolha a não ser convocar a Assembléia Constituinte.

Em tempos de democracia formal (APRA e Ação Popular), mas como resultado de várias formas de luta (greves, motins, greves de fome, caminatas de sacrifício e greve geral); conquistamos os nossos direitos, reconhecimento do SUTEP (HGI 1984), Lei do Professorado, Regulamento de Huampaní, CAFAE, Derrama Magisterial (greve de fome de outubro 1984), posteriormente as greves de 1988, 1989, 1990 a lei foi melhorada em 1987, voltamos ao local, Jr. Camana 550 que esteve nas mãos do Poder Judiciário e da Diretoria de Liquidação.

O que aconteceu na última década com a ditadura de Fujimori es algo conhecido, sua política foi e es orientada para privatizar a educação pública, destruir a profissão docente, pulverizar todos os nossos direitos e proibir o Sutep.

O Sutep, como já vimos. sempre esteve na linha de visão das ditaduras, mas soube sair vitorioso, apesar da dura repressão a que ele foi submetido. Os professores subemos resistir ativamente e nunca se renderam [...].

A perspectiva do Sutep curto e mesdio prazo es a luta constante e tem a ver com a derrota da ditadura e seu modoo neoliberal e, portanto, a privatização da educação, a reconquista dos direitos violados e desmascaramento da terceira via, tao nefasta quanto o neoliberalismo].

A longo prazo, a nossa perspectiva está intimamente ligada às aspirações históricas de nosso povo para conquistar uma nova sociedade e uma nova ordem econômica, social, fruto da criação heróica de nosso povo, como nos propôs o Amauta José Carlos Mariátegui.

Meus sinceros parabéns aos professores e professoras do Peru, e o nosso tributo permanente para nossos mártires, e na memória de Horacio Zeballos Gamez, Abel Callirgos Graneros y Germán Caro Rivas. Nossa eterna gratidão a todos aqueles que deram suas vidas para nós e nossos justos anseios de justiça e liberdade.

28 anos se passaram, e Sutep, devido a seus sólidos princípios classistas, es indestrutível, firme e consequente!

*tradução livre.

QUADRO 4

Fragmento da Mensagem à Nação do Presidente Ollanta Humala no Congresso da República, no dia 28 de julho de 2012*

Para o meu mandato, os professores são atores-chave dessas mudanças educacionais. Portanto, estamos apresentando ao Congresso um Projeto de Lei de Desenvolvimento Docente, que incluirá melhorias nos salários e aborda de forma abrangente tanto a meritocracia como um sistema de formação e de incentivo à inovação.

No entanto, nós exigimos dos professores um grande compromisso com os nossos estudantes e os objetivos que temos proposto para a educação. Melhores condições supõem maiores responsabilidades e estamos confiantes de que os verdadeiros professores, aqueles que escolheram esta carreira por vocação, assumirão o desafio da mudança, para mudar a educação.

*Disponível em <http://www.congreso.gob.pe/museo/mensajes/Mensaje-2012.pdf>. Aceso em 29/07/2012

QUADRO 5
Quadro comparativo das normas relativas à regulação da carreira pública magisterial

	Mecanismo para o acesso	Requisitos para o acesso	Forma de avaliação	Mecanismos de ascensão na carreira
Lei N°24029 (1984)	Acedem os que têm título profissional em educação (Art.29) O acesso na Carreira Pública do Professorado é efetuado por nomeação no primeiro nível. As nomeações deverão ser feitas para áreas rurais ou urbanas de menor desenvolvimento relativo da região de origem do professor ou na de seus estudos (Art.34)	Ser peruano, possuir título profissional de professor, gozar de boa saúde e conduta; e obter nomeação (Art.35)	É permanente e integral (Art.37) São considerados: títulos o graus obtidos após o título profissional em educação; estudos de aperfeiçoamento, especialização, ou comunicações apresentadas em congressos pedagógicos e científicos; tempo de serviços; e cargos desempenhados. Desempenho laboral: eficiência no serviço, assistência e pontualidade; participação no trabalho comunal. Prêmios e reconhecimento oficial; produção intelectual. Os Institutos Superiores Pedagógicos avaliam seu Professorado de acordo com suas próprias regulamentações, previamente aprovadas pelo MINEDU (Art.38) A avaliação é realizada em uma forma desconcentrada a través de Comites de Avaliação Magisterial Departamentales e Zonais autónomos com representação dos sindicatos (Art.39)	O Escalafón Magisterial Central e o sistema único regulamenta a promoção na Carreira (Art.41 y 42) A promoção do primeiro ao segundo nível da Carreira é automático, ao cumprir o tempo mínimo de permanência estabelecido para o nível. Os ascensos entre o segundo e o oitavo nível se realizam mediante avaliação e ter cumprido o tempo mínimo de permanência real e efetivo estabelecido para cada nível. (Art. 43) Para a promoção de um nível para outro se requer: aprovar os cursos de aperfeiçoamento que se estabeleçam no Regulamento para o III, IV e V nível; aprovar os cursos de especialização que se estabeleçam no Regulamento para o VI, VII, e VIII nível (Art.44).
Lei N°25212 (1990)	O acesso à Carreira Pública do Professorado é efetuado por nombramento no primeiro nível Os nombramentos deveram ser feitos para areas rurais ou urbanas de menor desenvolvimento relativo da região de origem do professor ou na de seus			A promocio do primeiro ao segundo nível da Carreira é automático ao completar o tempo mínimo de permanência estabelecido para o nível. Os ascensos entre o segundo e o quinto nível se realizam mediante avaliação, ao completar o tempo mínimo de

	<p>estudos.</p> <p>Em cada repartição desconcentrada do MINEDU se efetua a avaliação do Professorado por um Comitê constituído para tal propósito (Art.34)</p>			<p>permanência real e efetivo estabelecido para cada nível (Art.43).</p> <p>Para os Professores ou Licenciados em Educação, os anos de estudos de formação profissional são acumulados ao tempo de serviços a partir de os doze e meio (12.5) anos de serviços para as mulheres e de os quinze (15) anos para os homens.</p>
Lei N°29062 (2007)	<p>Obrigatoriedade da avaliação para o acesso à Carreira pública e a avaliação do desempenho laboral. A avaliação para a promoção é voluntária (Art.9)</p> <p>O acesso à Carreira Pública Magisterial é por concurso público a uma vaga disponível (Art.11)</p>	<p>Título de professor o licenciado em educação, ser membro do Colegio de Profesores do Peru, boa saúde física e mental, não ter sido condenado nem estar incurso em processo penal por delito doloso, não estar inhabilitado por motivos de destituição, demissão ou resolução judiciária. Nacionalidade peruana para casos de fronteira; domínio da língua materna dos estudantes em instituições educativas localizadas em comunidades onde predomina a língua originária.</p>	<p>O MINEDU planifica, conduz, monitora e avalia o processo de acesso à CPM. Autoriza anualmente a convocatória a concurso público para aceder a vagas disponíveis. O concurso é realizado em duas etapas: a primeira a cargo do MINEDU para acreditar as capacidades e competências do docente, a través de uma prova nacional; compreende además a avaliação psicológica. A segunda é desenvolvida na Instituição Educativa entre os que tenham aprovado a primeira etapa; nesta se avalia a capacidade didáctica do docente, assim como seu conhecimento da cultura e língua materna dos estudantes.</p> <p>O MINEDU elabora, em coordenação com o órgão operador correspondente do SINEACE, os indicadores e instrumentos de avaliação (Art.12)</p>	<p>A avaliação para o acesso é voluntária, conforme a o estabelecido no artigo 24° da presente Lei (Art.9)</p> <p>Crerios essenciais: formação (estudos de atualização, capacitação e aperfeiçoamento, diplomados, pós graduação e outros títulos profissionais de rango universitário. Idoneidade profissional (acreditação das competências específicas requeridas para exercer a função. Compromisso ético e moral). Qualidade de desempenho.</p> <p>Crerios complementários: cargos desempenhados, produção intelectual e reconhecimentos; experiência (tempo de serviços no setor público e/ou privado) (Art.24).</p> <p>O MINEDU convoca a cada três (3) anos concurso público nacional para ascenso. Para se candidatar ao ascenso se requer ter completado o tempo real e efetivo de permanência no Nível Magisterial previo; ter aprovado as avaliações de desempenho, previas à avaliação de ascenso na que participa (Art.25).</p>

				<p>A avaliação do desempenho está a cargo do Comité de Avaliação da Instituição Educativa. Além dos critérios estabelecidos no artigo 24º, se consideram os seguintes fatores: logros obtidos na função a sua tarefa pedagógica; grau de cumprimento das funções e responsabilidades em função da planificação curricular anual e na sua contribuição a consecução dos objetivos de desenvolvimento institucional; domínio do currículo, dos conteúdos pedagógicos da área e/ou nível, dos aspectos metodológicos e dos processos de avaliação; inovação pedagógica; auto avaliação (Art.29).</p>
--	--	--	--	---

QUADRO 6
Estrutura da Carreira pública magisterial

Lei Nº 24029 (1984)		Lei Nº 29062 (2007)		Lei Nº 29944 (2012)	
Níveis magisteriais	Tempo de permanência	Níveis magisteriales	Tempo de permanência	Escalas magisteriales	Tempo de permanência
Primeiro Nível	Dois (2) anos	Primeiro Nível	Três (3) anos	Primeira Escala	Três (3) anos
Segundo Nível	Dois (2) anos	Segundo Nível	Cinco (5) anos	Segunda Escala	Quatro (4) anos
Terceiro Nível	Três (3) anos	Terceiro Nível	Seis (6) anos	Terceira Escala	Quatro (4) anos
Quarto Nível	Três (3) anos	Quarto Nível	Seis (6) anos	Quarta Escala	Quarto (4) anos
Quinto Nível	Quatro (4) anos	Quinto Nível	Ate o retiro da Carreira	Quinta Escala	Cinco (5) anos
Sexto Nível	Quatro (4) anos			Sexta Escala	Cinco (5) anos
Setimo Nível	Quatro (4) anos			Setima Escala	Cinco (5) anos
Octava Nível	Hasta el retiro de la Carreira			Oitava Escala	Ate a saída da Carreira