

## RESPONSABILIZAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ (RN)

### *RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL MUNICIPIO DE MOSSORÓ (RN)*

### *ACCOUNTABILITY IN EDUCATIONAL POLICY IN MOSSORÓ (RN)*

Iasmin da Costa MARINHO<sup>1</sup>  
Anderson Gonçalves COSTA<sup>2</sup>  
Eloísa Maia VIDAL<sup>3</sup>

**RESUMO:** O artigo objetiva analisar a política de responsabilização educacional do município de Mossoró (RN), observando os reflexos sobre a relação gestão e qualidade na educação. Para tanto, problematiza-se a concepção de qualidade esboçada na legislação e a natureza dos instrumentos utilizados. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, a qual analisa os documentos normativos que orientam a implementação da política e os indicadores de desempenho em avaliação nacional no município de Mossoró (RN), bem como revisita a literatura pertinente ao tema. Constata-se que na rede municipal investigada o discurso oficial legitima a qualidade do ensino como uma das dimensões do trabalho do gestor escolar, mas associada a um modelo de responsabilização material que atribui incentivos monetários e exime o governo municipal de responsabilidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade educacional. Gestão educacional. Avaliação municipal. Mossoró.

**RESUMEN:** *El artículo tiene como objetivo analizar la política de rendición de cuentas educativa en el municipio de Mossoró (RN), observando los efectos sobre la relación entre gestión y calidad en la educación. Con este fin, se problematiza el concepto de calidad esbozado en la legislación y la naturaleza de los instrumentos utilizados. Se trata de un estudio cualitativo, que analiza los documentos normativos que guían la implementación de la política y los indicadores de desempeño en la evaluación nacional en el municipio de Mossoró (RN), así como revisa la literatura pertinente al tema. Se observa que en la red municipal investigada el discurso oficial legitima la calidad de la enseñanza como una de las dimensiones del trabajo del director escolar, pero asociado a un modelo de rendición de cuentas material que atribuye incentivos monetarios y excluye al gobierno municipal de responsabilidades.*

**PALABRAS CLAVE:** *Responsabilidad educativa. Gestión educativa. Evaluación municipal. Mossoró.*

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Mossoró – RN – Brasil. Professora Adjunta do Departamento de Educação. Doutora em Educação (UECE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5575-1309>. E-mail: [iasmincosta@uern.br](mailto:iasmincosta@uern.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife – PE – Brasil. Doutorando em Educação. Bolsista FACEPE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8897-3816>. E-mail: [andersongoncalvescosta0@gmail.com](mailto:andersongoncalvescosta0@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza – CE – Brasil. Professora Associada. Doutorado em Educação (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0535-7394>. E-mail: [eloisamvidal@yahoo.com.br](mailto:eloisamvidal@yahoo.com.br)

**ABSTRACT:** *The paper aims to analyze the educational accountability policy in the municipality of Mossoró (RN), observing the effects on the relation between management and education quality. For this purpose, the concept of quality outlined in the legislation and the nature of the instruments used are intended. With a qualitative approach, it analyzes the normative documents that guide the implementation of the policy and the performance indicators in national assessment, as well as revising relevant literature on the subject. It appears that, in this municipal network, the official discourse legitimizes the quality of education as one of the dimensions of the school manager's work, but associated with a model of material accountability that attributes monetary incentives and exempts the municipal government from responsibilities.*

**KEYWORDS:** *Educational accountability. Educational management. Municipal assessment. Mossoró.*

## Introdução

Pesquisas sobre políticas de responsabilização educacional em municípios têm revelado dinâmicas próprias adotadas por esses entes, muitos dos quais adequam os critérios que orientam as políticas de avaliação em larga escala dos governos federais e estaduais à realidade local. Um passo à frente nessas estratégias tem sido criar seus próprios mecanismos de avaliação e vincular critérios para premiação e bonificação envolvendo distribuição de recursos financeiros. Estudos realizados por Carvalho, Oliveira e Lima (2014) no município do Rio de Janeiro; Cerdeira, Almeida e Costa (2014) em Duque de Caxias e Rio de Janeiro; Silva (2016) em Campina Grande; Costa *et al.* (2019) e Oliveira, Costa e Vidal (2021) em redes do Ceará, mostram que iniciativas de responsabilização são adotadas pelos municípios, com o objetivo de melhorar resultados de aprendizagem.

Ao vincular critérios que implicam a utilização de recursos financeiros para premiação e bônus, os municípios constroem marcos jurídico-legais, o que pode ser feito por meio de leis ou decretos aprovados no âmbito do poder legislativo ou executivo, regulamentos ou portarias emanadas pelas próprias secretarias de educação e, em algumas situações, o fazem com menor segurança jurídica, como observou Monte (2020).

Este artigo tem como objetivo analisar a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010 (MOSSORÓ, 2010), do município de Mossoró, no Rio Grande do Norte (RN), destacando reflexões sobre a relação gestão e qualidade na educação. As ideias que deram origem à LRE surgem em 2008 a partir do Planejamento Estratégico realizado na rede municipal de ensino e que, conforme Souza e Cabral Neto (2017), assume as novas vertentes do gerencialismo, com proposições que apontam para a melhoria de indicadores

nacionais, implementação de sistema de avaliação municipal e a criação de mecanismos que impliquem a responsabilidade educacional.

Um dos instrumentos anunciados na LRE é o Mapa Educacional (ME), uma ferramenta de gestão das escolas em prol da melhoria da qualidade educacional do município. Somado a ele, outras ações têm sido implementadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME), tais como o Prêmio Escola de Qualidade, a criação do Sistema de Avaliação da Rede Municipal de Ensino (SIAVE) e o 14º salário aos professores das Unidades de Educação Infantil (UEI) e de Escolas de Ensino Fundamental, associados aos resultados de aprendizagem.

Ao longo do artigo, serão tensionados alguns pontos da política educacional no município de Mossoró, observando: a) a concepção de qualidade esboçada na política e b) em razão de sua natureza, se o instrumento adotado avança na materialização de ferramentas democráticas de responsabilização ou se, na esteira das mudanças estatais ocorridas nos últimos anos, cristaliza uma governança por números, reduzida à responsabilização unilateral.

A preocupação quanto a essas dimensões justifica-se pelo avanço de políticas de responsabilização educacional que desconsideram o princípio da gestão democrática instituído na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), com implicações simbólicas e materiais sobre os profissionais da educação. Tais instrumentos refugiam-se em temas como transparência, prestação de contas e eficiência, utilizando-se de normas para efetivar a regulação institucional e consolidar os pressupostos do Estado avaliador. A investigação da política de responsabilização em Mossoró lança luzes sobre uma questão já apresentada na literatura, qual seja, a de que a pactuação de resultados assume diferentes matizes a depender das condições locais de cada ente federativo, que incorporam políticas com impactos materiais dados a destacada gerência sobre as redes de ensino (COSTA; VIDAL; VIEIRA, 2019).

O estudo é de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. Para atender ao objetivo, procedeu-se a análise da Lei de Responsabilidade Educacional e do Regulamento do Prêmio Escola de Qualidade, além de outros normativos que orientam o sistema municipal de ensino, publicados no Jornal Oficial de Mossoró (JOM). A fim de caracterizar o município de Mossoró, recorreu-se a informações quantitativas junto às bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Buscou-se, ainda, revisitar as produções sobre o tema da gestão e qualidade na educação, bem como as pesquisas já desenvolvidas sobre a política de responsabilização de Mossoró (RN).

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção discute a relação entre gestão, qualidade e responsabilidade educacional por meio de análise da legislação nacional e de estudos da área. A segunda apresenta a caracterização do município de Mossoró (RN) e a terceira é dedicada ao estudo sobre o Mapa Educacional como instrumento que auxilia a implementação da política de responsabilização na rede municipal de ensino, observando seus reflexos e desdobramentos junto às escolas.

### **Gestão, qualidade e responsabilização educacional**

A responsabilização das escolas em prol de padrões de qualidade não é fato novo, tendo as políticas de avaliação assumido papel norteador na definição da qualidade almejada. Com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no início dos anos 1990, o governo federal trouxe à tona a preocupação de diagnosticar e monitorar o aprendizado dos estudantes da educação básica. Em 2007, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), esse acompanhamento se intensificou, mobilizando gestores e professores em torno do tema da qualidade do ensino. Tal mobilização tem ocorrido de formas diversas, provocando efeitos variados nas redes educacionais.

Refletir sobre as relações entre a gestão escolar e a qualidade do ensino exige destacar os elementos políticos subjacentes a essa temática. Mudanças no cenário da política educacional têm convergido em esforços dirigidos para a padronização da qualidade dos serviços prestados pelas escolas para assegurar este direito público subjetivo (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). A gestão das escolas e dos sistemas de ensino têm sido mobilizadas no sentido de desenvolver estratégias que busquem garantir a oferta de ensino de qualidade para todos. Por isso, é oportuno dimensionar como a gestão escolar se apresenta nos discursos normativos e nos processos de responsabilização das escolas para garantia da qualidade educacional.

A qualidade educacional é tema presente tanto nos dispositivos constitucionais como na produção infraconstitucional. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu art. 206, preconizou a garantia de padrão de qualidade como princípio da educação básica, reforçado no art. 214, quando remete à qualidade do ensino público como uma das finalidades do Plano Nacional de Educação. Esse princípio se faz presente na LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), reforçando a garantia de padrão de qualidade (art. 3, III) como dever do Estado (art. 4, IX) e como finalidade da avaliação do rendimento escolar (art. 9, VI).

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (BRASIL, 2013) também anunciam que a escola de qualidade social adota como centralidade o estudante e a aprendizagem, o que vai ser corroborado pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Tal propósito suscita a interrelação entre os objetivos globais da escola e a aprendizagem do alunado. Ao tempo em que apresenta a qualidade como princípio e finalidade da educação, essas normativas lançam luzes sobre a avaliação educacional, tornando-a, conforme Freitas (2007), uma tarefa pública.

A relação entre qualidade educacional e avaliação da educação básica foi materializada quando da busca pelas condições de efetivação da democracia na escola no Plano Nacional de Educação (2014 - 2024), que, em suas metas 7 e 19, trata da vinculação entre a gestão escolar democrática e a qualidade do ensino associada a critérios gerenciais. A meta 7 visa “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]” (BRASIL, 2014, n.p.) e propõe apoio técnico e financeiro para “a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática” (BRASIL, 2014, n.p.). A meta 19 apresenta a necessidade de “assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014, n.p.).

Estas metas do PNE têm como referente a concepção de que a qualidade da educação é dimensão do trabalho dos gestores escolares. Nesse sentido, destacam a compreensão do conceito de qualidade associado aos resultados de desempenho educacional medido pelas avaliações externas. A gestão democrática da escola, enquanto princípio constitucional brasileiro, passa a ser mediada, nas metas do PNE, por estratégias associadas à garantia da qualidade da escola pública, expressa por índices mensuráveis como o IDEB. Assim, é possível perceber que a política educacional tem fortalecido os mecanismos de avaliação externa, reafirmando a perspectiva do Estado Avaliador e de processos de responsabilização, como política orientada pelos resultados das escolas e que coloca os professores como protagonistas na aprendizagem dos alunos (OLIVEIRA; FRANÇA-CARVALHO; TAVARES, 2020), utilizando mecanismos com implicações simbólicas e materiais.

Afonso (2013), ao discutir a evolução do Estado Avaliador, observou que as políticas de avaliação têm sido implementadas a despeito das concepções ideológicas e políticas dos governos nacionais, o que contribui para a imunidade desses instrumentos frente às realidades

locais. Para o autor, a consensualidade em torno do tema contribui para o discurso hegemônico de que os instrumentos avaliativos são eficazes. A condição suprapartidária das políticas de avaliação e de responsabilização no Brasil, como pretexto de eficiência da gestão escolar, foi analisada por Oliveira (2015), revelando uma condição contraditória entre governos democráticos-populares e a agenda da política educacional em âmbito nacional e subnacional.

O padrão de qualidade com base nos resultados das avaliações externas sofre alargamento em suas proposições e, atualmente, tem proliferado um gama de sistemas próprios de avaliação em estados e em municípios. A imunidade e a indiferença ao assunto tendem a provocar novos desdobramentos no campo, fortalecendo uma compreensão reduzida da realidade, de que a avaliação e seus indicadores são os únicos meios de mensurar ou referendar as melhorias desejáveis na educação brasileira. É verdade que os usos dos resultados das avaliações externas são importantes meios de interpretação de um recorte da realidade das escolas e sistemas de ensino. No entanto, esses resultados apresentam limites que devem ser considerados.

À exigência de informações sobre a qualidade educacional, somaram-se políticas de responsabilização (BROOKE, 2006). Por conseguinte, a ampliação de sistemas de avaliação no país, bem como a exposição pública dos resultados por escola, município e estado tornou o tema da qualidade um debate que ultrapassa os limites do poder público, possibilitando o conhecimento da sociedade a respeito das escolas e a produção de estudos e pesquisas sobre os dados divulgados.

Estudos sobre as políticas de responsabilização no Brasil indicam não existir consenso quanto ao acionamento dessas iniciativas como estímulo à melhoria da qualidade da educação. As propostas de bonificação de professores e de premiação destinadas a escolas e municípios encontra resistência entre os críticos a esse modelo de políticas (AMARO, 2016; CHIRINÉA, 2017; ESQUINSANI, 2016; OLIVEIRA; FRANÇA-CARVALHO; SOARES, 2020), que indicam que elas tendem a ocultar os reais problemas da educação, impulsionando a competição entre escolas e redes de ensino e operando sob estratégias que tendem a estreitar o currículo escolar, além de reduzir a qualidade educacional a indicadores sintéticos (COSTA; VIDAL, 2020).

No extremo oposto, os que defendem a adesão a mecanismos de responsabilização cobram maiores informações das escolas em nome da melhoria da qualidade educacional, o que passa, necessariamente, pela responsabilização dos profissionais da educação. Passone (2014), analisando esses posicionamentos, lembra que o desempenho dos professores é considerado o aspecto mais importante para os resultados alcançados pelos alunos, mas adverte que é preciso

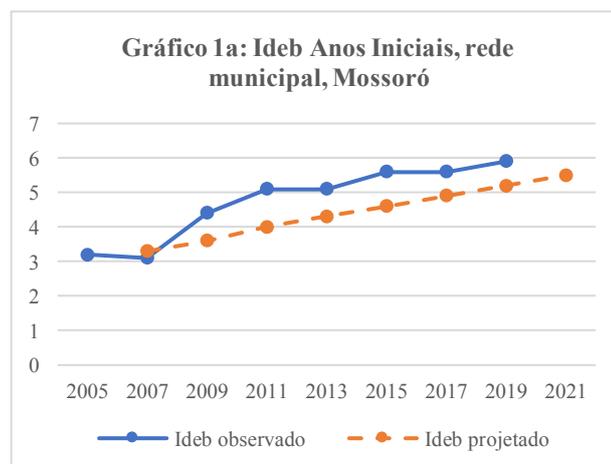
indagar em que medida os discursos que enfatizam a centralidade do professor para a qualidade educacional não desconsideram as condições estruturais de implementação da política educacional. É por esse motivo que os críticos às políticas de responsabilização associam-na ao gerencialismo, distante de práticas democráticas de gestão, prevalecendo representações sociais negativas sobre o tema.

### Caracterização educacional do município de Mossoró

Mossoró é um município do interior do estado do Rio Grande do Norte. Segundo o IBGE (2021), possui extensão territorial de 2.099,334 km<sup>2</sup>, população estimada de 303.792 habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,720. Sua economia está pautada na produção de petróleo, de sal marinho e na fruticultura irrigada, que incide diretamente no seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que é de R\$ 22.185,02 (2018), sendo considerado um dos maiores da região.

Conforme dados do Censo Escolar de 2020, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Mossoró possui 211 escolas entre unidades de educação infantil, ensino fundamental e médio. Em 2020, registrou 62.083 matrículas em todas as etapas da educação básica e suas modalidades. No que se refere ao IDEB (INEP, 2021) no ensino fundamental, a rede municipal tem se comportado como mostram os Gráficos 1a e 1b.

**Gráfico 1a** – Ideb anos iniciais, rede municipal, Mossoró



Fonte: Inep (2021)

**Gráfico 1b** – Ideb anos finais, rede municipal, Mossoró

Fonte: Inep (2021)

Os dados do IDEB mostram que nos anos iniciais (Gráfico 1a), desde 2007, o município tem conseguido ultrapassar as metas projetadas pelo INEP para a rede escolar, fato que não acontece com os anos finais do ensino fundamental, como mostra o Gráfico 1b, cujos resultados de 2009, 2017 e 2019 são inferiores às metas projetadas.

### **O Mapa Educacional: entre o discurso oficial e oculto da política**

Um dos instrumentos criados com a LRE, o Mapa Educacional (ME), é uma ferramenta presente na política educacional do município de Mossoró, considerada como um modelo de alta responsabilização (*high stakes*), pois contempla a bonificação salarial e outras medidas como manutenção e aquisição de materiais ou melhoria de infraestrutura das escolas municipais associadas ao aumento dos resultados de aprendizagem.

Nesta seção, são apresentadas as bases legais que orientam a implementação do ME e seus desdobramentos no município. Para tanto, recorreu-se à Lei de Responsabilidade Educacional e a outros documentos que a detalham, publicados no Jornal Oficial da Prefeitura Municipal de Mossoró (JOM), entre eles, o Regulamento do Prêmio Escola de Qualidade.

O ME é parte de um conjunto de iniciativas políticas e de avaliação implementadas no período de 2009 a 2012 pela SME de Mossoró, sendo suas ações nas escolas acompanhadas pela Gerência Executiva da Educação e Desporto, um setor criado especificamente para essa finalidade. O ME é incorporado como instrumento de planejamento e de gestão das escolas de ensino fundamental e das unidades de educação infantil e, na ausência de um sistema próprio de avaliação, seus indicadores se transformam nos critérios de avaliação da rede,

responsabilizando os gestores escolares e demais atores das escolas pelo não cumprimento do estabelecido e definindo penalidades para os envolvidos.

O uso da premiação no município é anterior à aprovação da LRE, pois desde 2009 tem adotado a premiação com um bônus correspondente a um 14º salário aos professores, a partir de avaliação do Mapa Educacional em unidades de educação infantil e escolas de ensino fundamental, cujos resultados são publicados no Jornal Oficial do Município (JOM). A avaliação das escolas é realizada pela leitura e pela apreciação das metas do ME por uma equipe formada pela SME, denominada Comitê do Prêmio Escola de Qualidade. Após a publicação das escolas premiadas, todas recebem o selo de qualidade e suas respectivas bonificações em cerimônia pública.

A Lei de Responsabilidade Educacional de Mossoró institui a política de responsabilização com o objetivo de promover a melhoria da qualidade do sistema municipal de ensino, por meio de ações planejadas, de metas educacionais, de investimento, financiamento e avaliação de desempenho. Segundo o art. 5º da referida lei, duas iniciativas deveriam ter sido implementadas em 2011 – o Sistema de Avaliação da Rede Municipal de Ensino (I) e o Plano de Capacitação dos Profissionais de Educação (II); uma em 2013 – a instalação de laboratórios de informática em 100% das escolas da rede municipal de ensino (III) e uma em 2014, a ampliação da jornada escolar de tempo parcial para 7 horas (tempo integral), em 100% das escolas da rede municipal de ensino, situadas na zona urbana, e em 50% das escolas na zona rural, até o ano de 2014 (IV) (MOSSORÓ, 2010). Importante assinalar que, desde 2010, quando a lei foi promulgada, até o presente, nenhuma das ações foi integralmente implementada no município.

O Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SIAVE) atualmente é caracterizado pela aplicação dos indicadores do Mapa Educacional. Os testes cognitivos e de rendimento têm sido produzidos pelas escolas como forma de aferir a aprendizagem e conta com a supervisão dos técnicos da SME. O SIAVE constitui-se como um sistema de avaliação institucional, produzindo resultados de unidades educacionais, envolvendo desempenho de estudantes, professores, supervisores, gestores e funcionários de apoio da rede municipal de educação de Mossoró (RN). Cabral Neto, Castro e Garcia (2016, p. 60) observaram que os resultados dessa avaliação orientam a progressão funcional, a concessão de prêmios e a liberação para capacitação profissional do corpo docente, pautando-se no modelo gerencialista de usos dos resultados como meio de controle, “colocando em prática os princípios da responsabilização dos sujeitos por suas ações, instituindo a competição entre os sujeitos e a premiação dos desempenhos como meio de estimular a melhoria educacional”.

Em 2019, o SIAVE passou por modificações, sendo retirado de seu texto a menção ao Prêmio Escola de Qualidade. No caso das avaliações de unidades escolares, passou-se a considerar as dimensões conforme o Mapa Educacional, quais sejam: gestão pedagógica, gestão de pessoas, planejamento e gestão e avaliação e resultados.

Lobo (2013) assinala que a política educacional de Mossoró reflete a política neoliberal, baseada no discurso racionalista, e repercute os discursos de excelência, efetividade, qualidade, controle e responsabilização, expressos tanto nos documentos oficiais como nos discursos dos gestores da SME. Duarte (2015) também compartilha do entendimento de que a política de responsabilização municipal atende aos princípios exortados ao setor público, assumindo a avaliação e seus resultados quantificáveis como eixo orientador. Essas pesquisas apontam que os gestores caracterizam como positivo o uso do Mapa Educacional e observam mudanças importantes no cenário municipal a partir de sua implementação.

De acordo com Brooke (2006), os sistemas de responsabilização possuem ingredientes comuns, como autoridade, avaliação, critérios de padronização, incentivos ou sanções. Adotando essas categorias para a análise da política educacional de Mossoró, constata-se que a *autoridade* se dá pela relação hierárquica estabelecida entre a SME que propõe e as escolas, a quem não resta opção senão aderir ao que ‘vem de cima’, e pela decisão monocrática do órgão central em publicar os resultados de desempenho das escolas no JOM, o que ressalta o caráter supervisor e de acompanhamento do município, potencializando a concorrência entre as instituições. A *avaliação* é realizada mediante o ME, obedecendo a rigorosos critérios de *padronização*, seguindo o Regulamento do Prêmio Escola de Qualidade e a aplicação de testes cognitivos e de rendimento com base no SIAVE.

O ME é definido no art. 9º da LRE (MOSSORÓ, 2010), que determina os indicadores de avaliação que as instituições de ensino devem atingir anualmente, comprovados a partir de dossiês desenvolvidos a partir de 13 metas: matrícula e evasão escolar, infraestrutura, rendimento escolar, desempenho do aluno, programas educacionais de apoio ao currículo escolar, programas educacionais de apoio aos professores e servidores técnicos, produção pedagógica, científica e cultural, promoção de atividades de responsabilidade social, programas de apoio às famílias, corpo docente, funcionários da educação, funcionamento dos conselhos escolares e modernização pedagógica e administrativa. Em seguida, determina que, a cada ano, os indicadores devem superar valores de anos anteriores.

Os *incentivos e sanções* são especificados no Prêmio Escola de Qualidade e implicam num 14º salário para os professores (monetário) e no selo de qualidade (simbólico) para as escolas. Para tanto, a LRE (MOSSORÓ, 2010), em seu artigo 6º, atribui aos gestores escolares

a tarefa de prever os problemas a serem enfrentados na implementação das metas do ME e estabelece que devem ser cumpridos todos os prazos estipulados pelo Sistema. No mesmo artigo, ressalta que os índices do ME podem ser “ampliados” com parcerias públicas/privadas, já antecipando tais relações e como elas serão importantes para o desenvolvimento da política (MOSSORÓ, 2010). Em seguida, destaca que “anualmente serão estabelecidas as prioridades e definidos os respectivos percentuais de investimentos calculados sobre o total dos recursos” (MOSSORÓ, 2010, n.p.), reforçando a característica indutora do Sistema nas formas de gerir a escola e seus recursos.

O Prêmio Escola de Qualidade possui um Regulamento publicado no JOM nº 381/2016 (MOSSORÓ, 2016), implementado a partir do Decreto nº 3.546, de 15 de novembro de 2009 (MOSSORÓ, 2009), e da Lei nº 3001, de 20 de dezembro de 2012 (MOSSORÓ, 2012). No Regulamento encontram-se os objetivos do Prêmio e suas finalidades, que consistem em: a) incentivar as escolas municipais a desenvolverem experiências inovadoras em gestão escolar e apresentarem melhoria nos resultados do ensino; b) reconhecer e premiar as escolas da rede municipal por meio de suas equipes de profissionais e alunos, em função das iniciativas inovadoras desenvolvidas e constatação da melhoria dos resultados do ensino (art. 3º §1º e 2º) (MOSSORÓ, 2016). A análise do documento evidencia a expectativa associada à qualidade do ensino como uma dimensão do trabalho do gestor.

O artigo 7º do Regulamento do Prêmio (MOSSORÓ, 2016) estabelece quem serão os membros do Comitê da premiação, responsáveis pelas visitas e pela avaliação às unidades escolares do município, consistindo de três representantes da SME, um do Conselho Municipal de Educação e um da Secretaria de Municipal de Planejamento (SEPLAN), não se fazendo presente representantes da comunidade escolar ou qualquer outro componente externo à escola, como pais, membros da sociedade civil ou representantes de entidades de classes da área de educação. Nesse sentido, torna-se oportuno pontuar as limitações do exercício democrático dos gestores, quando estes devem ancorar seus trabalhos nas expectativas da SME. Tais medidas, além de redimensionar o trabalho de diretores e coordenadores escolares, restringe também a autonomia dos professores e dos demais atores na tomada de decisões sobre as escolas.

O artigo 11 da LRE (MOSSORÓ, 2010) determina as honrarias e prêmios oferecidos aos profissionais que estão à frente das escolas com maiores índices. No inciso cinco do mesmo artigo fala-se que, além dos professores, da gestão e dos técnicos da escola, também serão premiados dois alunos: “um do 5º ano e outro do 9º ano, que obtiverem os melhores desempenhos, considerando nota (rendimento escolar) e frequência (acima de 85%), além de bom comportamento e participação em eventos culturais e esportivos realizados pela unidade

educacional” (MOSSORÓ, 2010, n.p.). Para os alunos, o investimento do município só poderá ser feito com fins educativos. As empresas privadas que auxiliarem as escolas premiadas receberão um Diploma de Honra ao Mérito, pelas ações prestadas em prol da qualidade educacional do município, assim como pais e outros representantes que foram atuantes nesse processo.

Observando os dados divulgados no JOM quanto aos pagamentos do Prêmio, constata-se que nos anos 2016 e 2017 ele foi publicado e pago; em 2018 foi publicado, mas não foi pago; em 2019 e 2020, não foi publicado, nem pago (MOSSORÓ, 2017, 2018, 2019). Em 2021, devido à pandemia da Covid-19, a avaliação a partir do ME não aconteceu. Além disso, tem-se observado a redução do número de escolas premiadas ao longo dos últimos anos, o que pode estar associado à falta de capacidade financeira do município de cumprir o pagamento do Prêmio ou, mesmo, de ampliar sua cobertura.

Conforme a LRE (MOSSORÓ, 2010), o município deverá buscar recursos para ampliação de seus incentivos e financiamento de programas de responsabilização junto a entidades privadas e empresas com responsabilidade social, o que representa incertezas financeiras e possíveis exigências de contrapartidas a partir de valores concedidos. Nos dois casos, a política educacional fica seriamente comprometida. No primeiro, porque o poder público está sendo relapso ao estabelecer uma Lei sem dotação orçamentária específica; o segundo diz respeito ao favorecimento de mecanismos de privatização do setor público.

O artigo 11 da LRE (MOSSORÓ, 2010) envolve toda a comunidade escolar (diretores, supervisores pedagógicos, professores, servidores técnico-administrativos, pais ou responsáveis e o conselho escolar) no cumprimento das metas e indicadores determinados no ME. O artigo também estabelece penalidades aos gestores que não cumprirem as metas previstas ou não colaborarem com sua implementação, podendo vir a serem remanejados ou exonerados de seus cargos.

Outro aspecto abordado na LRE (MOSSORÓ, 2010) é a relação entre público e privado. Em seu artigo 7º, traz proposições indicando a importância do incentivo de investimentos privados nas escolas públicas na forma de programas de responsabilidade social. É possível observar que o município proporciona a abertura de condições para que outros atores externos ao processo educativo venham a contribuir técnica e financeiramente com as escolas públicas municipais.

A análise evidencia como “a legislação constitui o instrumento através do qual o estado regula, acentuando ou amenizando as tendências em marcha” (SAVIANI, 2015, p. 25). O discurso oficial legitima um conceito de qualidade como dimensão do trabalho gerencial da

escola, apresentando condicionantes para a implementação do ME e eximindo-se da responsabilidade sobre esses processos.

### **Considerações finais**

Este artigo possibilitou lançar luzes sobre a política de responsabilização educacional do município de Mossoró, bem como compreender a concepção de qualidade expressa nos documentos orientadores. Percebeu-se que o conceito de qualidade passa a ser uma das dimensões do trabalho do gestor, e a responsabilização pelos resultados educacionais fica a cargo da escola, denotando um modelo de responsabilização de alto impacto, agregando incentivos monetários, a exemplo do Prêmio Escola de Qualidade.

No período inicial de implementação dessas políticas (2009 – 2012), observou-se uma melhoria nos resultados educacionais, o que se traduziu na evolução do IDEB da rede municipal. No entanto, com o passar os anos, tem-se observado uma redução que chega a 50% no número de escolas premiadas pelo município, bem como a ausência do cumprimento do pagamento da premiação. A política municipal ainda legitima uma responsabilização coletiva de atores externos e internos à escola, eximindo o poder local de assegurar as condições objetivas para que as mudanças ocorram em prol da qualidade do ensino. A transferência de responsabilidades cria um falso clima de que toda e qualquer escola pode obter bons resultados, mesmo em condições adversas.

É necessário informar, ainda, da dificuldade de acesso aos dados da SME, visto que as formas de publicização ocorrem apenas via Jornal Oficial do Município ou em planilhas e documentos de circulação interna à SME, o que exige pedido mediante o direito assegurado pela Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011) para acesso. Isso demonstra a falta de transparência desses processos, que deveriam estar ao alcance de todos, incluindo pais e membros da comunidade escolar e de seu entorno. Considera-se que os dados aqui apresentados podem servir de base para futuras pesquisas sobre a política educacional do município de Mossoró, aprofundando a discussão sobre a melhoria da qualidade educacional.

**AGRADECIMENTOS:** A autora Iasmin Marinho agradece à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) pelo fomento à pesquisa de doutorado na forma de Bolsa de Capacitação Docente e Técnico Administrativo.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: Comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/bBY4jtTrbmqnxmRcJrKqpqj/>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- AMARO, I. As políticas de avaliação em larga escala e trabalho docente: Dos discursos eficientistas aos caminhos contrarregulatórios. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 11, n. 4, p. 1960-1978, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/7155>. Acesso em: 08 jul. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 12 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 12 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC, SEB, DICEI, 2013.
- BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 12 abr. 2021.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/xpH7dBYJxQ9wdrN5NLNyD8n/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 jul. 2021
- CABRAL NETO, A. C.; CASTRO, A. M. A.; GARCIA, L. T. S. Plano Municipal de Educação: Elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. **RBP AE**, v. 32, n. 1, p. 047-067, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62648>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- CARVALHO, C. P.; OLIVEIRA, A. C. P.; LIMA, M. F. M. Avaliações externas: Tensões e desafios para a gestão escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-76, set./dez. 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2856>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CERDEIRA, D. G.; ALMEIDA, A. B.; COSTA, M. Indicadores e avaliação educacional: Percepções e reações a políticas de responsabilização. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 57, p. 198-255, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2845>. Acesso em: 12 mar. 2021.

CHIRINÉA, A. M. Mecanismos de regulação para a educação no Brasil: Contribuições para o debate. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. 1, p. 168-189, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9102>. Acesso em: 05 out. 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Concepções e implicações da accountability educacional no Brasil: O estado da questão (2006-2018). **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 13, n. 32, p. 1-23, out. 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7641414>. Acesso em: 13 set. 2021.

COSTA, A. G. *et al.* Políticas de avaliação externa e suas interfaces com as ações municipais: O caso de cinco municípios cearenses. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 13, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/65594>. Acesso em: 22 mar. 2021.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Avaliação em larga escala no Brasil: Entre a coordenação federativa e o ethos do Estado-avaliador. **Revista Educação em Questão**, v. 57, n. 51, p. 1-29, e-15806, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/15806>. Acesso em: 12 abr. 2021.

DUARTE, V. G. **Política de Premiação no município de Mossoró-RN e sua inter-relação com a qualidade da educação**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

ESQUINSANI, R. S. S. O pacto nacional pela alfabetização na idade certa e a responsabilização (accountability) do professor alfabetizador. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 11, n. esp. 4, p. 2465-2482, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9203>. Acesso em: 09 mar. 2021.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil: Dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas: Autores Associados, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades, **IBGE**, c2017. Disponível em: [cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama](http://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama). Acesso em: jul. 2018.

INEP. Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais. **Resultados**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: ago. 2021.

LOBO, G. M. O. **O que é feito dos dados do IDEB: Um estudo sobre o processo de legitimação das estatísticas oficiais**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

MONTE, A. L. L. C. **Um passo de cada vez: Caminhos do Ideb em dois municípios do Ceará**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará,

Fortaleza, 2020. Disponível em: [http://www.uece.br/ppge/wp-content/uploads/sites/29/2020/05/dissertação\\_ana-lidia-lobes-do-carmo-monte.pdf](http://www.uece.br/ppge/wp-content/uploads/sites/29/2020/05/dissertação_ana-lidia-lobes-do-carmo-monte.pdf). Acesso em: 06 fev. 2021.

MOSSORÓ. **Decreto n. 3491, de 31 de julho de 2009**. Dispõe sobre a definição de níveis e parâmetros de enquadramento dos estabelecimentos da Rede Municipal de Ensino. Mossoró, RN: Prefeitura Municipal, 2009. Disponível em: <https://www.prefeiturademossoro.com.br/jom/jom38a.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MOSSORÓ. Lei n. 2.717/2010. Institui a política de Responsabilidade Educacional no município de Mossoró e dá outras providências. **Jornal Oficial de Mossoró (JOM)**, Mossoró, RN, 27 dez. 2010.

MOSSORÓ. **Lei n. 3.001, de 20 de dezembro de 2012**. Institui o Prêmio “ESCOLA DE QUALIDADE”, para as Unidades de Educação Infantil e Escolas do Ensino Fundamental da Rede Municipal. Mossoró, RN: Prefeitura Municipal, 2012. Disponível em: <http://jom.prefeiturademossoro.com.br/2012/12/21/jom-n-178/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MOSSORÓ. **Portaria n. 021/2016 - SEMECE/GS**. Modifica e revoga a Portaria nº 018/2015 / SME/GS que instituiu o Comitê Gestor do Prêmio “ESCOLA DE QUALIDADE” da Rede Municipal de Ensino. Mossoró, RN: Secretária Municipal da Educação, 2016. Disponível em: <http://jom.prefeiturademossoro.com.br/2016/11/04/jom-n-381/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MOSSORÓ. **Portaria n. 1066/2017**. Resultado das Unidades Educacionais contempladas com o 14º salário no ano de 2016. Mossoró, RN: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em: <http://jom.prefeiturademossoro.com.br/2017/12/29/jom-n-440/>. Acesso em: 17 abr. 2021.

MOSSORÓ. **Mensagem ao projeto de lei complementar n. 135/2018**. Projeto de lei complementar que dispõe sobre a organização administrativa da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Mossoró e dá outras providências. Mossoró, RN: Gabinete da Prefeitura, 2018.

MOSSORÓ. **Decreto n. 5.378, de 17 de maio de 2019**. Resultado das Unidades Educacionais contempladas com o 14º salário no ano de 2018. Mossoró, RN: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <http://jom.prefeiturademossoro.com.br/2019/05/20/jom-n-o-510a/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, A. G. L. S.; COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Avaliações municipais no Ceará: Características e usos dos resultados. **Revista Meta: Avaliação**, v. 13, n. 39, p. 274-299, 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Anderson-Costa-6/publication/352896329\\_Avaliaco es\\_municipais\\_no\\_Ceara\\_caracteristicas\\_e\\_usos\\_dos\\_resu ltados/links/60de4b1e458515d6fbf25a7e/Avaliaco es-municipais-no-Ceara-caracteristicas-e-usos-dos-resultados.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Anderson-Costa-6/publication/352896329_Avaliaco es_municipais_no_Ceara_caracteristicas_e_usos_dos_resu ltados/links/60de4b1e458515d6fbf25a7e/Avaliaco es-municipais-no-Ceara-caracteristicas-e-usos-dos-resultados.pdf). Acesso em: 19 out. 2021.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 625–646, set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, L. X.; FRANÇA-CARVALHO, A. D.; TAVARES, A. M. B. N. Política de responsabilização escolar (accountability school) e formação de professor: Cenários e atores na avaliação educacional brasileira. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 4, p. 2049-2065, out./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13887>. Acesso em: 18 jun. 2021.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, n. 28, p. 5-23, abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/t64xS8jD8pz6yNFQNck4n7L/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 maio 2021.

PASSONE, E. F. K. Incentivos monetários para professores: Avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 152, p. 424-448, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBXRL8n6tz8hctd9jvfnWfP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2021.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil: O papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2015.

SILVA, A. F. Políticas de accountability na educação básica brasileira: Um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **RBPAAE**, v. 32, n. 2, p. 509-526, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59520>. Acesso em: 08 abr. 2021.

SOUZA, A. S.; CABRAL NETO, A. Nova gestão pública e educação: Uma análise do planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 621-640, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/755>. Acesso em: 16 mar. 2021.

### Como referenciar este artigo

MARINHO, I. C.; COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Responsabilização na política educacional do município de Mossoró (RN). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 1624-1640, jul./set. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17i3.15470>

**Submetido em:** 07/09/2021

**Revisões requeridas em:** 26/02/2022

**Aprovado em:** 19/04/2022

**Publicado em:** 01/07/2022

**Processamento e editoração:** Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.