

RENDIÇÃO DE CUNTAS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL MUNICIPIO DE MOSSORÓ (RN)

RESPONSABILIZAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ (RN)

ACCOUNTABILITY IN EDUCATIONAL POLICY IN MOSSORÓ (RN)

Iasmin da Costa MARINHO¹
Anderson Gonçalves COSTA²
Eloísa Maia VIDAL³

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.

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.

¹ Universidad Estatal de Rio Grande do Norte (UERN), Mossoró – RN – Brasil. Profesora Adjunta del Departamento de Educación. Doctorado en Educación (UECE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5575-1309>. E-mail: iasmincosta@uern.br

² Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), Recife – PE – Brasil. Estudiante de doctorado en Educación. Becario FACEPE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8897-3816>. E-mail: andersongoncalvescosta0@gmail.com

³ Universidad Estatal de Ceará (UECE), Fortaleza – CE – Brasil. Profesora Asociada. Doctorado en Educación (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0535-7394> E-mail: 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.*

Introducción

La investigación sobre las políticas de rendición de cuentas educativas en los municipios ha revelado sus propias dinámicas adoptadas por estas entidades, muchas de las cuales se adaptan a los criterios que guían las políticas de evaluación a gran escala de los gobiernos federal y estatal a la realidad local. Un paso adelante en estas estrategias ha sido crear sus propios mecanismos de evaluación y vincular criterios para premios y bonificaciones que impliquen la distribución de recursos financieros. Estudios realizados por Carvalho, Oliveira y Lima (2014) en la ciudad de Río de Janeiro; Cerdeira, Almeida y Costa (2014) en Duque de Caxias y Río de Janeiro; Silva (2016) en Campina Grande; Costa *et al.* (2019) y Oliveira, Costa y Vidal (2021) en redes en Ceará, muestran que las iniciativas de rendición de cuentas son adoptadas por los municipios, con el objetivo de mejorar los resultados de aprendizaje.

Al vincular criterios que implican el uso de recursos financieros para premios y bonificaciones, los municipios construyen marcos legales y legales, lo que puede hacerse a través de leyes o decretos aprobados dentro del poder legislativo o ejecutivo, reglamentos u ordenanzas emitidas por los propios departamentos de educación y, en algunas situaciones, hacerlo con menos seguridad jurídica, como observó Monte (2020).

Este artículo tiene como objetivo analizar la Ley de Responsabilidad Educativa (LRE), nº 2.717, del 27 de diciembre de 2010 (MOSSORÓ, 2010), del municipio de Mossoró, en Rio Grande do Norte (RN), destacando reflexiones sobre la relación entre gestión y calidad en la educación. Las ideas que dieron origen al LRE surgen en 2008 de la Planificación Estratégica realizada en la red educativa municipal y que, según Souza y Cabral Neto (2017), asume los nuevos aspectos de la gestión, con propuestas que apuntan a la mejora de los indicadores

nacionales, la implementación del sistema de evaluación municipal y la creación de mecanismos que impliquen responsabilidad educativa.

Uno de los instrumentos anunciados en el LRE es el Mapa Educativo (ME), una herramienta de gestión escolar para mejorar la calidad educativa del municipio. Sumado a ello, otras acciones han sido implementadas por la Secretaría Municipal de Educación (SME), como el Premio a la Calidad Escolar, la creación del Sistema de Evaluación de la Red Educativa Municipal (SIAVE) y el 14° salario a los docentes de las unidades de Educación Infantil (UEI) y Escuelas Primarias, asociadas con los resultados del aprendizaje.

A lo largo del artículo se destacarán algunos puntos de la política educativa en el municipio de Mossoró, observando: a) la concepción de calidad esbozada en la política y b) por su naturaleza, si el instrumento adoptado avanza en la materialización de herramientas democráticas de rendición de cuentas o si, a raíz de los cambios de Estado que se han producido en los últimos años, cristaliza una gobernanza por números, reducido a la rendición de cuentas unilateral.

La preocupación por estas dimensiones se justifica por el avance de políticas de rendición de cuentas educativas que desconocen el principio de gestión democrática establecido en la Constitución de 1988 (BRASIL, 1988) y en la Ley de Lineamientos y Bases de la Educación Nacional - Ley N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996), con implicaciones simbólicas y materiales para los profesionales de la educación. Estos instrumentos se refugian en temas como la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia, utilizando estándares para implementar la regulación institucional y consolidar los supuestos del Estado evaluador. La investigación de la política de responsabilidad en Mossoró arroja luz sobre un tema ya presentado en la literatura, a saber, que el acuerdo de resultados adquiere diferentes matices en función de las condiciones locales de cada grupo federativo, que incorporan políticas con impactos materiales dados a la gestión sobresaliente en las redes educativas (COSTA; VIDAL; VIEIRA, 2019).

El estudio es de enfoque cualitativo, de carácter bibliográfico y documental. Para cumplir con el objetivo, se realizó el análisis de la Ley de Responsabilidad Educativa y el Reglamento de Premios Escolares de Calidad, además de otras normas que guían el sistema educativo municipal, publicadas en el Jornal Oficial de Mossoró (JOM)⁴. Para caracterizar el municipio de Mossoró, se utilizó información cuantitativa de las bases de datos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones en Educación Anísio Teixeira (INEP) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). También se buscó revisar las producciones sobre

⁴ Periódico Oficial de Mossoró;

el tema de la gestión y la calidad en la educación, así como la investigación ya desarrollada sobre la política de rendición de cuentas de Mossoró (RN).

El artículo está organizado en tres secciones, además de esta introducción y las consideraciones finales. La primera sección discute la relación entre la gestión, la calidad y la responsabilidad educativa a través del análisis de la legislación nacional y los estudios en la materia. El segundo presenta la caracterización del municipio de Mossoró (RN) y el tercero se dedica al estudio sobre el Mapa Educativo como instrumento que ayuda a la implementación de la política de rendición de cuentas en la red escolar municipal, observando sus reflejos y consecuencias con las escuelas.

Gestión, calidad y responsabilidad educativa

La rendición de cuentas de las escuelas a favor de los estándares de calidad no es un hecho nuevo, y las políticas de evaluación han asumido un papel de liderazgo en la definición de la calidad deseada. Con la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) a principios de la década de 1990, el gobierno federal planteó la preocupación de diagnosticar y monitorear el aprendizaje de los estudiantes de educación básica. En 2007, con la creación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), este monitoreo se intensificó, movilizándolo a directivos y docentes en torno al tema de la calidad de la enseñanza. Esta movilización se ha producido de diferentes maneras, causando efectos variados en las redes educativas.

Reflexionar sobre las relaciones entre la gestión escolar y la calidad de la educación requiere resaltar los elementos políticos que subyacen a este tema. Los cambios en el escenario de la política educativa han convertido en esfuerzos dirigidos a estandarizar la calidad de los servicios prestados por las escuelas para garantizar este derecho público subjetivo (OLIVEIRA; Araújo, 2005). La gestión de las escuelas y los sistemas educativos se ha movilizó para elaborar estrategias que traten de garantizar la provisión de una educación de calidad para todos. Por lo tanto, es apropiado dimensionar cómo se presenta la gestión escolar en los discursos normativos y en los procesos de rendición de cuentas de las escuelas para garantizar la calidad educativa.

La calidad educativa es un tema presente tanto en la producción constitucional como en la infra constitucional. La Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988), en su art. 206, predefinió la garantía de calidad como principio de la educación básica, reforzada en el art. 214, cuando se refiere a la calidad de la educación pública como uno de los propósitos del Plan

Nacional de Educación. Este principio está presente en la LDB N° 9.394/1996 (BRASIL, 1996), reforzando la garantía de los estándares de calidad (art. 3, III) como un deber del Estado (art. 4, IX) y como un propósito de evaluación del desempeño escolar (art. 9, VI).

Las Directrices Curriculares Generales del Currículo Nacional para la Educación Básica (BRASIL, 2013) también anuncian que la escuela de calidad social adopta como centralidad al estudiante y al aprendizaje, lo que será corroborado por el Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014). Este propósito plantea la interrelación entre los objetivos generales de la escuela y el aprendizaje del estudiante. En el momento en que presenta la calidad como principio y propósito de la educación, estas regulaciones arrojan luz sobre la evaluación educativa, convirtiéndola, según Freitas (2007), en una tarea pública.

La relación entre calidad educativa y evaluación de la educación básica se materializó cuando se buscó las condiciones de democracia efectiva en la escuela en el Plan Nacional de Educación (2014 - 2024), que, en sus metas 7 y 19, aborda el vínculo entre la gestión escolar democrática y la calidad de la educación asociada a criterios gerenciales. El Objetivo 7 tiene como objetivo "fomentar la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, con un mejor flujo escolar y aprendizaje [...]" (BRASIL, 2014, s.p.) y propone apoyo técnico y financiero para "la gestión escolar a través de la transferencia directa de recursos financieros a la escuela, asegurando la participación de la comunidad escolar en la planificación y aplicación de los recursos, con el objetivo de ampliar la transparencia y el desarrollo efectivo de la gestión democrática" (BRASIL, 2014, s.p.). El Objetivo 19 presenta la necesidad de "asegurar las condiciones, dentro de 2 años, para la implementación de la gestión democrática de la educación, asociada a criterios técnicos de mérito y desempeño y consulta pública con la comunidad escolar, dentro de las escuelas públicas, proporcionando recursos y apoyo técnico de la Unión para hacerlo" (BRASIL, 2014, n.p.).

Estos objetivos del PNE se refieren a la concepción de que la calidad de la educación es una dimensión del trabajo de los directores escolares. En este sentido, destacan la comprensión del concepto de calidad asociado a los resultados del desempeño educativo medidos por evaluaciones externas. La gestión democrática de la escuela, como principio constitucional brasileño, está ahora mediada, en los objetivos del PNE, por estrategias asociadas a la garantía de la calidad de la escuela pública, expresadas por índices medibles como el IDEB. Así, es posible percibir que la política educativa ha fortalecido los mecanismos de evaluación externa, reafirmando la perspectiva del Estado Evaluador y de los procesos de rendición de cuentas, como una política orientada por los resultados de las escuelas y que coloca a los docentes como

protagonistas en el aprendizaje de los estudiantes (OLIVEIRA; FRANCIA-ROBLE; TAVARES, 2020), utilizando mecanismos con implicaciones simbólicas y materiales.

Afonso (2013), al discutir la evolución del Estado Evaluador, observó que las políticas de evaluación se han implementado a pesar de las concepciones ideológicas y políticas de los gobiernos nacionales, lo que contribuye a la inmunidad de estos instrumentos frente a las realidades locales. Para el autor, el consenso en torno al tema contribuye al discurso hegemónico de que los instrumentos evaluativos son efectivos. La condición suprapartidista de las políticas de evaluación y rendición de cuentas en Brasil, como pretexto para la eficiencia de la gestión escolar, fue analizada por Oliveira (2015), revelando una condición contradictoria entre los gobiernos democrático-populares y la agenda de la política educativa a nivel nacional y subnacional.

El estándar de calidad basado en los resultados de las evaluaciones externas se amplía en sus propuestas y, actualmente, han proliferado en los estados y municipios una gama de sistemas de evaluación propios. La inmunidad y la indiferencia hacia el tema tienden a provocar nuevos desarrollos en el campo, fortaleciendo una comprensión reducida de la realidad, que la evaluación y sus indicadores son el único medio de medir o referir mejoras deseables en la educación brasileña. Es cierto que los usos de los resultados de las evaluaciones externas son medios importantes para interpretar una evaluación de la realidad de las escuelas y los sistemas educativos. Sin embargo, estos resultados tienen límites que deben ser considerados.

La demanda de información sobre la calidad educativa se sumó a la demanda de políticas de rendición de cuentas (BROOKE, 2006). En consecuencia, la expansión de los sistemas de evaluación en el país, así como la exposición pública de los resultados por parte de la escuela, el municipio y el estado, ha hecho del tema de la calidad un debate que va más allá de los límites del poder público, permitiendo el conocimiento de la sociedad sobre las escuelas y la producción de estudios e investigaciones sobre los datos divulgados.

Los estudios sobre políticas de rendición de cuentas en Brasil indican que no hay consenso sobre la activación de estas iniciativas como un estímulo para mejorar la calidad de la educación. Las propuestas de bonos y premios a los maestros para escuelas y municipios son resistidas entre los críticos de este modelo de política (AMARO, 2016; CHIRINÉA, 2017; ESQUINSANI, 2016; OLIVEIRA; FRANCIA-ROBLE; SOARES, 2020), que indican que tienden a ocultar los problemas reales de la educación, impulsando la competencia entre escuelas y redes educativas y operando bajo estrategias que tienden a fortalecer el currículo escolar, además de reducir la calidad educativa a indicadores sintéticos (COSTA; VIDAL, 2020).

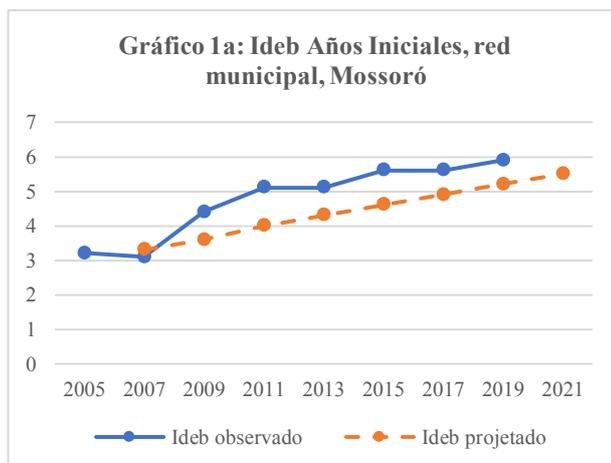
En el extremo opuesto, quienes abogan por el apoyo a los mecanismos de rendición de cuentas exigen más información a las escuelas en nombre de la mejora de la calidad educativa, lo que necesariamente implica la rendición de cuentas de los profesionales de la educación. Passone (2014), analizando estas posiciones, recuerda que el desempeño de los docentes es considerado el aspecto más importante para los resultados alcanzados por los estudiantes, pero advierte que es necesario cuestionar hasta qué punto los discursos que enfatizan la centralidad del docente para la calidad educativa no desconocen las condiciones estructurales de implementación de la política educativa. Es por esta razón que los críticos de las políticas de rendición de cuentas lo asocian con el gerencialismo, alejado de las prácticas de gestión democrática, prevaleciendo las representaciones sociales negativas sobre el tema.

Caracterización educativa del municipio de Mossoró

Mossoró es un municipio del estado de Rio Grande do Norte. Según el IBGE (2021), tiene una extensión territorial de 2.099,334 km², una población estimada de 303.792 habitantes y un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,720. Su economía se basa en la producción de aceite, sal marina y fruta de regadío, lo que afecta directamente su Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, que es de R\$ 22.185,02 (2018), siendo considerado uno de los más grandes de la región.

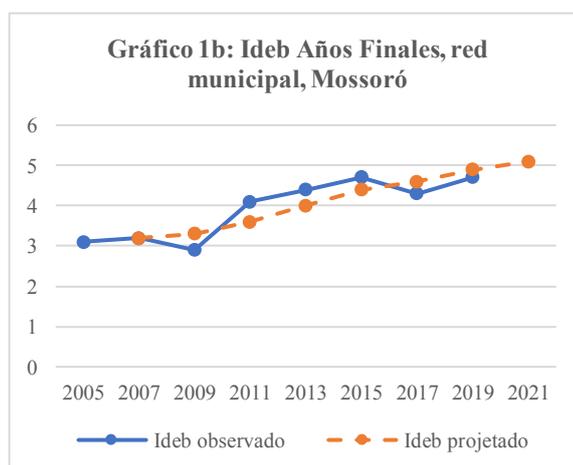
Según datos del Censo Escolar 2020, dados a conocer por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), Mossoró cuenta con 211 escuelas entre unidades de educación infantil, primaria y secundaria. En 2020, registró 62.083 matrículas en todas las etapas de la educación básica y sus modalidades. Con respecto al IDEB (INEP, 2021) en la escuela primaria, la red municipal se ha comportado como se muestra en los Gráficos 1a y 1b.

Gráfico 1a - Primeros años del Ideb, red municipal, Mossoró⁵



Fuente: Inep (2021)

Gráfico 1b - Últimos años del Ideb, red municipal, Mossoró⁶



Fuente: Inep (2021)

Los datos del IDEB muestran que en los primeros años (Gráfico 1a), desde 2007, el municipio ha logrado superar las metas proyectadas por el INEP para la red escolar, hecho que no sucede con los últimos años de la escuela primaria, como se muestra en el Gráfico 1b, cuyos resultados de 2009, 2017 y 2019 son inferiores a las metas proyectadas.

El Mapa Educativo: entre el discurso oficial y el oculto de la política

Uno de los instrumentos creados con la LRE, el Mapa Educativo (ME), es una herramienta presente en la política educativa del municipio de Mossoró, considerado como un modelo de alta rendición de cuentas (*high stakes*), porque incluye subsidios salariales y otras

⁵ Línea Azul - Ideb Observado; Línea Naranja - Ideb proyectado

⁶ Línea Azul - Ideb Observado; Línea Naranja - Ideb proyectado

medidas como el mantenimiento y adquisición de materiales o la mejora de la infraestructura de las escuelas municipales asociadas con el aumento de los resultados de aprendizaje.

En este apartado se presentan las bases jurídicas que guían la implantación de la OE y sus consecuencias en el municipio. Para ello, se utilizó la Ley de Responsabilidad Educativa y otros documentos que la detallan, publicados en el Diario Oficial del Ayuntamiento de Mossoró (JOM), entre ellos, el Reglamento del Premio a la Calidad Escolar.

El ME forma parte de un conjunto de iniciativas políticas y de evaluación implementadas en el periodo de 2009 a 2012 por la SME de Mossoró, y sus acciones en los centros educativos van acompañadas de la Dirección Ejecutiva de Educación y Deporte, sector creado específicamente para este fin. El ME se incorpora como instrumento de planificación y gestión de las escuelas primarias y unidades de educación infantil y, a falta de un sistema de evaluación propio, sus indicadores se convierten en los criterios de evaluación de la red, culpando a los directores y otros actores escolares del incumplimiento de las sanciones establecidas y definatorias para los involucrados.

La utilización del galardón en el municipio es previa a la aprobación de la LRE, pues desde el año 2009 ha adoptado el galardón con una bonificación correspondiente a un 14° salario a los docentes, a partir de la evaluación del Mapa Educativo en unidades de educación infantil y escuelas primarias, cuyos resultados se publican en el Diario Oficial del Municipio (JOM). La evaluación de las escuelas se lleva a cabo mediante la lectura y evaluación de los objetivos de la ME por un equipo formado por la SME, denominado Comité de Premios Escolares de Calidad. Después de la publicación de las escuelas galardonadas, todas reciben el sello de calidad y sus respectivas bonificaciones en la ceremonia pública.

La Ley de Responsabilidad Educativa del Mossoró establece la política de rendición de cuentas con el objetivo de promover el mejoramiento de la calidad del sistema educativo municipal, a través de acciones planificadas, metas educativas, inversión, financiamiento y evaluación del desempeño. De acuerdo con el artículo 5 de esta ley, en 2011 se debieron implementar dos iniciativas: el Sistema de Evaluación de la Red Municipal de Educación (I) y el Plan de Formación para Profesionales de la Educación (II); uno en 2013 – la instalación de laboratorios de computación en el 100% de las escuelas del sistema escolar municipal (III) y uno en 2014, la ampliación del trabajo escolar a tiempo parcial a 7 horas (tiempo completo), en el 100% de las escuelas municipales, ubicadas en el área urbana, y en el 50% de las escuelas en el área rural, 2014 (IV) (MOSSORÓ, 2010). Es importante señalar que, desde 2010, cuando se promulgó la ley, hasta el presente, ninguna de las acciones se ha implementado plenamente en el municipio.

El Sistema Municipal de Evaluación de la Educación (SIAVE) se caracteriza actualmente por la aplicación de los indicadores del Mapa Educativo. Las pruebas cognitivas y de rendimiento han sido producidas por las escuelas como una forma de evaluar el aprendizaje y cuenta con la supervisión de la SME. SIAVE es un sistema de evaluación institucional, que produce resultados de unidades educativas, que involucra el desempeño de estudiantes, docentes, supervisores, gerentes y personal de apoyo de la red educativa municipal de Mossoró (RN). Cabral Neto, Castro y García (2016, p. 60) observaron que los resultados de esta evaluación orientan la progresión funcional, la concesión de premios y la liberación para la formación profesional del profesorado, a partir del modelo de gestión de los usos de los resultados como medio de control, "poniendo en práctica los principios de responsabilidad de los sujetos por sus acciones, instituyendo la competencia entre los sujetos y la adjudicación del rendimiento como medio de estimular la mejora educativa".

En 2019, SIAVE sufrió modificaciones, y la mención del Premio a la Calidad Escolar fue eliminada de su texto. En el caso de las evaluaciones de unidades escolares, se consideraron las dimensiones según el Mapa Educativo, tales como: gestión pedagógica, gestión de personas, planificación y gestión y evaluación y resultados.

Lobo (2013) señala que la política educativa de Mossoró refleja la política neoliberal, basada en el discurso racionalista, y refleja los discursos de excelencia, eficacia, calidad, control y rendición de cuentas, expresados tanto en los documentos oficiales como en los discursos de los gestores de la SME. Duarte (2015) también comparte el entendimiento de que la política de rendición de cuentas municipal cumple con los principios exhortados al sector público, asumiendo la evaluación y sus resultados cuantificables como eje rector. Estos estudios indican que los gestores caracterizan como positivo el uso del Mapa Educativo y observan cambios importantes en el escenario municipal desde su implementación.

Según Brooke (2006), los sistemas de rendición de cuentas tienen ingredientes comunes como la autoridad, la evaluación, los criterios de estandarización, los incentivos o las sanciones. Adoptando estas categorías para el análisis de la política educativa de Mossoró, se observa *que* la autoridad se debe a la relación jerárquica establecida entre la SME que propone y escuelas, a las que no hay más remedio que adherirse a lo que 'viene de arriba', y por la decisión monocrática del organismo central de publicar los resultados del desempeño de las escuelas en el JOM, lo que pone de relieve el carácter supervisor y de monitoreo del municipio, potenciando la competencia entre instituciones. La *evaluación* se realiza a través del ME, obedeciendo estrictos criterios de estandarización, siguiendo el Reglamento de Premios a la Calidad Escolar y la aplicación de pruebas cognitivas y de rendimiento basadas en SIAVE.

El ME se define en el Art. 9 de la LRE (MOSSORÓ, 2010), que determina los indicadores de evaluación que las instituciones educativas deben alcanzar anualmente, comprobados a partir de expedientes desarrollados a partir de 13 metas: matrícula y deserción escolar, infraestructura escolar, rendimiento escolar, desempeño estudiantil, programas educativos para apoyar el currículo escolar, programas educativos para apoyar a docentes y servidores técnicos, producción pedagógica, científica y cultural, promoción de actividades de responsabilidad social, programas de apoyo a las familias, personal docente, personal educativo, funcionamiento de los consejos escolares y modernización pedagógica y administrativa. A continuación, determina que, cada año, los indicadores deben superar los valores de años anteriores.

Los *incentivos y sanciones* se especifican en el Premio a la Calidad Escolar e implican un 14° salario para los docentes (monetario) y el sello de calidad (simbólico) para los centros educativos. Para ello, la LRE (MOSSORÓ, 2010), en su artículo 6, asigna a los directores escolares la tarea de predecir los problemas a enfrentar en la implementación de las metas de LA EM y establece que se deben cumplir todos los plazos estipulados por el Sistema. En el mismo artículo, señala que los índices se pueden ser "ampliados" con asociaciones público-privadas, anticipando ya tales relaciones y lo importantes que serán para el desarrollo de la política (MOSSORÓ, 2010). A continuación, destaca que "anualmente se establecerán las prioridades y se definirán los respectivos porcentajes de inversiones calculados sobre los recursos totales" (MOSSORÓ, 2010, p.p.), reforzando la característica inductora del Sistema en las formas de gestionar la escuela y sus recursos.

El Premio Escuela de Calidad cuenta con un Reglamento publicado en JOM N° 381/2016 (MOSSORÓ, 2016), implementado a partir del Decreto N° 3.546 del 15 de noviembre de 2009 (MOSSORÓ, 2009), y la Ley N° 3001 del 20 de diciembre de 2012 (MOSSORÓ, 2012). El Reglamento se basa en los objetivos del Premio y sus propósitos, que consisten en: a) alentar a las escuelas municipales a desarrollar experiencias innovadoras en la gestión escolar y mejorar los resultados de la enseñanza; b) reconocer y premiar a los centros educativos de la red municipal a través de sus equipos de profesionales y estudiantes, por las iniciativas innovadoras desarrolladas y verificar la mejora de los resultados de la docencia (art. 3 §1° y 2°) (MOSSORÓ, 2016). El análisis del documento muestra la expectativa asociada a la calidad de la enseñanza como dimensión del trabajo del directivo.

El artículo 7 del Reglamento del Premio (MOSSORÓ, 2016) establece quiénes serán los miembros de la Comisión de Premios, responsable de las visitas y evaluaciones a las unidades escolares del municipio, integrada por tres representantes de la Pyme, uno del Consejo

Municipal de Educación y uno de la Secretaría de Planificación Municipal (SEPLAN), no estando presentes representantes de la comunidad escolar ni de ningún otro componente externo a la escuela, padres, miembros de la sociedad civil o representantes de entidades de clase educativa. En este sentido, conviene señalar las limitaciones del ejercicio democrático de los directivos, cuando deben anclar su trabajo en las expectativas de la SME. Tales medidas, además de redimensionar el trabajo de los directores y coordinadores de las escuelas, también restringen la autonomía de los maestros y otros actores en la toma de decisiones sobre las escuelas.

El artículo 11 de la LRE (MOSSORÓ, 2010) determina los honores y premios que se ofrecen a los profesionales que están por delante de las escuelas con tasas más altas. En el párrafo cinco del mismo artículo, se dice que, además de profesores, directivos y técnicos escolares, también se premiará a dos alumnos: "uno a partir de 5° de primaria y otro de 9° de primaria, que obtengan las mejores actuaciones, considerando grado (rendimiento escolar) y asistencia (por encima del 85%), además de buen comportamiento y participación en eventos culturales y deportivos celebrados por la unidad educativa" (MOSSORÓ, 2010, n.p.). Para los estudiantes, la inversión del municipio solo se puede hacer con fines educativos. Las empresas privadas que asistan a los colegios premiados recibirán un Diploma de Honor al Mérito, por las acciones prestadas a favor de la calidad educativa del municipio, así como padres de familia y demás representantes que estuvieron trabajando en este proceso.

Observando los datos divulgados en el JOM respecto a los pagos del Premio, se observa que en los años 2016 y 2017 se publicó y pagó; en 2018 se publicó, pero no se pagó; en 2019 y 2020, no se publicó ni pagó (MOSSORÓ, 2017, 2018, 2019). En 2021, debido a la pandemia de Covid-19, no se realizó la evaluación del ME. Además, se ha producido una reducción en el número de escuelas adjudicadas en los últimos años, lo que puede estar asociado a la falta de capacidad financiera del municipio para hacer frente al pago del Premio o incluso para ampliar su cobertura.

Según la LRE (MOSSORÓ, 2010), el municipio debe buscar recursos para ampliar sus incentivos y financiar programas de rendición de cuentas con entidades privadas y empresas con responsabilidad social, lo que representa incertidumbres financieras y posibles requisitos de compensación a partir de montos otorgados. En ambos casos, la política educativa se ve seriamente comprometida. En la primera, porque el gobierno está siendo recaído al establecer una Ley sin asignación presupuestaria específica; el segundo se refiere a la preferencia de los mecanismos de privatización del sector público.

El artículo 11 de la LRE (MOSSORÓ, 2010) involucra a toda la comunidad escolar (directores, supervisores pedagógicos, maestros, servidores técnico-administrativos, padres o tutores y el consejo escolar) en el cumplimiento de las metas e indicadores determinados en la E. El artículo también establece sanciones para los gerentes que no cumplan con los objetivos que se esperan o no colaboren con su implementación, y puedan ser reasignados o relevados de sus cargos.

Otro aspecto abordado en la LRE (MOSSORÓ, 2010) es la relación entre lo público y lo privado. En el artículo 7, presenta proposiciones que indican la importancia de fomentar las inversiones privadas en las escuelas públicas en forma de programas de responsabilidad social. Es posible observar que el municipio prevé la apertura de condiciones para que otros actores ajenos al proceso educativo aporten técnica y financieramente a las escuelas públicas municipales.

El análisis muestra cómo "la legislación constituye el instrumento a través del cual el Estado regula, acentuando o suavizando las tendencias en curso" (SAVIANI, 2015, p. 25). El discurso oficial legitima un concepto de calidad como dimensión del trabajo directivo de la escuela, presentando limitaciones para la implementación del ME y eliminando la responsabilidad de estos procesos.

Consideraciones finales

Este artículo permitió arrojar luz sobre la política de rendición de cuentas educativa del municipio de Mossoró, así como comprender la concepción de la calidad expresada en los documentos rectores. Se notó que el concepto de calidad se convierte en una de las dimensiones del trabajo del gerente, y la responsabilidad de los resultados educativos es responsabilidad de la escuela, denotando un modelo de responsabilidad de alto impacto, agregando incentivos monetarios, como el Premio a la Calidad Escolar.

En el periodo inicial de implantación de estas políticas (2009 - 2012), se produjo una mejora en los resultados educativos, lo que se tradujo en la evolución del IDEB de la red municipal. Sin embargo, con el paso de los años, se ha producido una reducción que alcanza el 50% en el número de colegios adjudicados por el municipio, así como la ausencia de cumplimiento del pago del premio. La política municipal también legitima una responsabilidad colectiva de los actores externos e internos a la escuela, exudando el poder local para asegurar las condiciones objetivas para que se produzcan cambios a favor de la calidad de la enseñanza.

La transferencia de responsabilidades crea un clima falso de que todas y cada una de las escuelas pueden lograr buenos resultados, incluso en condiciones adversas.

También es necesario informar de la dificultad para acceder a los datos de la SME, ya que las formas de publicidad se producen únicamente a través del Diario Oficial del Municipio o en hojas de cálculo y documentos de circulación interna a la SME, que requiere solicitud bajo el derecho otorgado por la Ley de Acceso a la Información (LAI) (BRASIL, 2011) para el acceso. Esto demuestra la falta de transparencia de estos procesos, que deberían estar al alcance de todos, incluidos los padres y los miembros de la comunidad escolar y sus alrededores. Se considera que los datos aquí presentados pueden servir de base para futuras investigaciones sobre la política educativa del municipio de Mossoró, profundizando en la discusión sobre la mejora de la calidad educativa.

GRACIAS: La autora Iasmin Marinho agradece a la Universidad Estatal de Rio Grande do Norte (UERN) por promover la investigación doctoral en forma de una Beca de Formación Técnica Docente y Administrativa.

REFERENCIAS

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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/bBY4jtTrbmqnxmRcJrQkpqj/>. Acceso: 12 jun 2021.

AMARO, I. As políticas de avaliação em larga escala e trabalho docente: Dos discursos efficientistas aos caminhos contrarregulatórios. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 11, n. 4, p. 1960-1978, 2016. Disponible en: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/7155>. Acceso: 08 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 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. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acceso: 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. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acceso: 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. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cp/a/xpH7dBYJxQ9wdrN5NLNyD8n/abstract/?lang=pt>. Acceso: 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. **RBPAAE**, v. 32, n. 1, p. 047-067, jan./abr. 2016. Disponible en: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62648>. Acceso: 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. Disponible en: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2856>. Acceso: 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. Disponible en: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2845>. Acceso: 12 marzo 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. Disponible en: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9102>. Acceso: 05 oct. 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. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7641414>. Acceso: 13 sept. 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. Disponible en: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/65594>. Acceso: 22 marzo 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. Disponible en: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/15806>. Acceso: 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: 09 marzo 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. 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: agosto 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. Acesso: 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: 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 dic. 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: 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: 12 abr. 2021.

MOSSORÓ. **Portaria n. 1066/2017**. Resultado das Unidades Educacionais contempladas com o 14º salário no ano de 2016. Mossoró, RN: Prefeita Municipal, 2017. Disponible en: <http://jom.prefeiturademossoro.com.br/2017/12/29/jom-n-440/>. Acceso: 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: Prefeita Municipal, 2019. Disponible en: <http://jom.prefeiturademossoro.com.br/2019/05/20/jom-n-o-510a/>. Acceso: 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. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Anderson-Costa-6/publication/352896329_Avaliacoess_municipais_no_Ceara_caracteristicas_e_usos_dos_resultados/links/60de4b1e458515d6fbf25a7e/Avaliacoess-municipais-no-Ceara-caracteristicas-e-usos-dos-resultados.pdf. Acceso: 19 oct. 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqwFWMxgRfLCTr3CLCJ/abstract/?lang=pt>. Acceso: 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. Disponible en: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13887>. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/t64xS8jD8pz6yNFQNck4n7L/abstract/?lang=pt>. Acceso: 23 de mayo de 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBXRL8n6tz8hctd9jvfnWfP/abstract/?lang=pt>. Acceso: 19 Sep. 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. **RBP AE**, v. 32, n. 2, p. 509-526, maio/ago. 2016. Disponible en: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59520>. Acceso: 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. Disponible en: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/755>. Acceso: 16 marzo 2021.

Cómo hacer referencia a este artículo

MARINHO, I. C.; COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Rendición de cuentas en la política educativa del municipio de Mossoró (RN). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 1629-1646, jul./sept. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v17i3.15470>

Enviado en: 07/09/2021

Revisiones requeridas en: 26/02/2022

Aprobado en: 19/04/2022

Publicado en: 01/07/2022

Procesamiento y edición: Editora Ibero-Americana de Educação.

Corrección, formateo, normalización y traducción.