



4944 - Trabalho - 39ª Reunião Nacional da ANPEd (2019)
GT14 - Sociologia da Educação

A implementação do Turno Único Carioca: compreendendo o papel dos agentes
Ana Cristina Prado de Oliveira - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

A implementação do Turno Único Carioca: compreendendo o papel dos agentes

Resumo

O estudo pretende trazer novos olhares e reflexões para os estudos sobre a implementação das políticas públicas educacionais a partir da consideração sobre aspectos que se referem às traduções e interpretações dos sujeitos envolvidos no processo de implementação de determinada política. A pesquisa aqui relatada propôs uma análise sobre a implementação do Turno Único Carioca, política de ampliação da jornada escolar no município do Rio de Janeiro. O estudo parte da discussão sobre a escassez de pesquisas no campo educacional que se voltem para os agentes implementadores das políticas (AUTORA, 2019) e considera a relevância das traduções e interpretações que estes atores empreendem na criação de novas políticas (LOTTA, 2015). Procurou-se, então, analisar o papel dos Burocratas de Médio Escalão e dos Burocratas de Nível de Rua (LIPSKY, 2010) e sua interação na implementação de uma política educacional. O estudo, de natureza qualitativa, apresenta a análise de entrevistas realizadas com diferentes agentes neste processo pretendendo, desta forma, colaborar com a ampliação desta discussão na esfera educacional.

Palavras-chave: Implementação - Políticas Educacionais - Gestores Educacionais

Introdução

O estudo em tela pretende trazer novos olhares e reflexões para os estudos sobre a implementação das políticas públicas educacionais a partir da consideração sobre aspectos externos e internos à escola (especialmente aqueles que se referem às traduções e interpretações dos sujeitos envolvidos no processo de implementação de determinada política). A pesquisa aqui relatada propôs uma análise sobre a recente reestruturação da oferta educacional das unidades escolares da rede municipal do Rio de Janeiro com vistas à implementação do turno integral (Turno Único Carioca). A discussão sobre a ampliação da jornada escolar como caminho para a qualidade educacional, ideia indutora da agenda da política aqui analisada, é objeto de estudo de vários pesquisadores (CAVALIERE, 2009 e 2014; COELHO et al, 2013; MAURICIO, 2009). Sua apropriação na formulação e implementação do Turno Único Carioca será discutida neste texto.

Na pesquisa realizada, procurou-se conhecer a compreensão dos agentes envolvidos na implementação desta política sobre seus objetivos e metas. Mais ainda, procuramos entender se existiam diferentes interpretações sobre a política que se traduziriam em diferentes possibilidades de implementação das mesmas orientações. Ou seja, tendo em vista que as escolas públicas municipais do Rio de Janeiro, campo desta pesquisa, são organizadas em uma mesma rede administrativa e estão sujeitas a uma mesma política educacional, nos perguntamos: há diferença na interpretação, entre os diferentes níveis de regulação a respeito dos objetivos e formas de operacionalização da política? As estratégias de adaptação às demandas trazidas pelas políticas educacionais são semelhantes entre as unidades escolares desta rede?

Para tentar responder a estas perguntas esta pesquisa se valeu de análise documental e um desenho qualitativo que previu a abordagem dos diferentes agentes envolvidos no processo de implementação do Turno Único Carioca, desde o nível macro até o nível local de regulação. Assim, foram realizadas entrevistas com um representante da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro responsável pelo Turno Único Carioca; com as Gerentes Educativas responsáveis pela implementação da política em duas Coordenadorias Regionais de Ensino - CREs (a rede municipal de Ensino do Rio de Janeiro é dividida em 11 Coordenadorias Regionais de Ensino); e com os diretores de 4 escolas municipais (duas localizadas em cada CRE). Os dados das entrevistas, após transcrição, foram analisados a partir da análise de conteúdo (BARDIN, 1977). As categorias emergidas desta análise são apresentadas e discutidas neste trabalho.

Estudos sobre as políticas educacionais: o olhar para os implementadores

O estudo sobre as políticas públicas educacionais, em suas diferentes abordagens, é essencial para a compreensão dos processos educacionais e escolares. Faz-se ainda mais necessário quando se pretende compreender a interação dinâmica entre uma agenda política e o contexto de sua aplicação. Tradicionalmente, os estudos sobre políticas públicas voltam seu olhar para as fases de formação da agenda ou de formulação da política. Poucos deles, especialmente em se tratando do contexto brasileiro, têm se dedicado a aprofundar-se sobre a fase de implementação da política (LOTTA, 2015). Quando se trata do campo educacional a escassez é ainda mais significativa: em recente levantamento de pesquisas sobre políticas educacionais (nacionais e internacionais, publicadas nos últimos 10 anos), Autora (2019) encontra apenas 26% dos trabalhos dedicados ao papel dos agentes implementadores.

Analisar os processos decorrentes da adoção de novas políticas educacionais, em diferentes espaços e envolvendo diferentes atores, parece-me importante contribuição para pensarmos sobre os agentes implementadores destas políticas e suas estratégias na compreensão, interpretação, reinterpretação e articulação de suas demandas. Esse processo de transformação envolve releituras, reinterpretções, mudanças de significados. Lotta (2014) considera que para ampliar as

é fundamental incorporar o olhar para as diversas interações, para os valores e referenciais existentes e para o exercício da discricionariedade por parte dos agentes implementadores. Assim, consideramos que, dependendo da ação, discricionariedade e interação ocorridas no processo, teremos formas de implementação diferentes. (ob. cit. p.201)

No caminho entre a formulação da política e sua implementação, através de diferentes lógicas de ação, os atores reinterpretam e interagem com as demandas das políticas educacionais, em diferentes níveis e em diferentes modalidades. Entendemos estas diferentes estratégias como fatores determinantes para a adequação e recontextualização das políticas educacionais nos contextos escolares, especialmente aquela em destaque neste estudo. Lipsky (2010) chamou estes agentes, responsáveis pela “entrega” da política, de Burocratas de Nível de Rua - BNR. Segundo o autor, eles lidam cotidianamente na comunicação com os beneficiários da política, incluindo estratégias de conciliação, necessidades e constrangimentos (Lotta, 2014). Uma das grandes contribuições desta teoria é enxergar o burocrata como um *policy maker*, ou seja, sua função é realizar/fazer políticas.

Porém, entre os BNRs e a política formulada, existe a Burocracia de Média Escalão -BME. De acordo com Cavalcante e Lotta, “a importância dessa burocracia está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas. Ela é, portanto, um dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação” (2015, p. 13 e 14).

Neste estudo pretendemos compreender as lógicas específicas dos BMEs e dos BNRs e a possível interação entre elas na implementação de uma política. Vale ressaltar que são poucos os estudos no campo educacional que se dedicaram ao tema, especialmente destacando a interação entre estes diferentes agentes.

Em recente levantamento de pesquisas sobre políticas educacionais incluindo artigos nacionais e internacionais, publicadas nos últimos 10 anos, (AUTORA, 2019) destacou-se a ainda pouca expressividade de pesquisas que analisaram a implementação, dando destaque ao papel dos implementadores. Nestes estudos, em sua maioria trabalhos qualitativos, destaca-se o papel dos diferentes agentes (coordenadores distritais, diretores, professores etc.) na implementação de uma política educacional. Alguns deles abordam questões relacionadas à autonomia e discricionariedade destes atores no contexto escolar e suas possíveis consequências e são apresentados a seguir. O estudo de Li (2017) apresenta os processos de adaptação e novas práticas experimentados pelos educadores na implementação de uma nova política educacional; o estudo de Autora (2013), por sua vez, analisa o papel da equipe de gestão na mediação de uma política educacional no Rio de Janeiro. Koyama (2014) também se dedica ao estudo sobre o papel dos diretores na implementação das políticas educacionais. Já Craig (2009) destacou o espaço de discricionariedade da sala de aula. Mayer e colegas (2013) apresentam como a implementação de uma mesma política em 6 escolas diferentes variou dependendo das ações e relações dos agentes. O estudo de Rorrer et al (2008) que define categorias, a partir dos achados de pesquisas, sobre a atuação dos agentes dos distritos educacionais na reforma educacional em prol da qualidade da educação. Destaca-se ainda o trabalho de Kamski e Schmitz (2018) sobre os impactos da ampliação da jornada escolar na Alemanha. Os autores ressaltam o papel da gestão da escola na implementação do Programa *Investitionsprogramm Zukunft, Bildung, Betreuung (IZBB)*. Proposto pelo governo federal em 2003, o programa foi o grande indutor do expressivo aumento da oferta de educação em tempo integral em um contexto em que predominavam as escolas de turno único.

Pode-se considerar que, em geral, os trabalhos (aqui apenas exemplificados) trazem importantes contribuições para a reflexão sobre a implementação das políticas públicas educacionais a partir da análise do espaço de discricionariedade dos atores envolvidos, especialmente no nível meso e local de regulação (Barroso, 2006).

O Turno Único Carioca como iniciativa de ampliação da jornada escolar: uma agenda política

A discussão sobre a ampliação da jornada escolar como um caminho para a melhoria da qualidade educacional não é nova em nosso campo e a legislação e atuais planejamentos educacionais nacionais abordam a temática. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei no. 9394/96 estabelece, no Artigo 34 que “a jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.” (BRASIL, 1996). E acrescenta, no § 2º: “O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino” (Ibidem). Conforme observa Cavaliere (2014), observa-se que a proposição nasce com uma margem grande para interpretações e omissões.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PDE 2007 (BRASIL, 2007), o antigo e o atual Plano Nacional de Educação, PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) trazem algumas diretrizes relacionadas ao atendimento discente em tempo integral. O PDE 2007 traz para o cenário educacional a proposição da responsabilização governamental pelo desenvolvimento da educação básica, a partir do estabelecimento de metas vinculadas a iniciativas a serem perseguidas em diferentes esferas. No que tange à ampliação do tempo escolar, podemos considerar que o Programa Mais Educação surge (em 2010) a partir desta proposição. O programa, a nível nacional, propõe a complementação do horário escolar com atividades no contra-turno desenvolvidas por oficinas no próprio espaço escolar ou em outro aparelho público no entorno. Reforça, assim, a compreensão da escola enquanto espaço comunitário. As atividades oferecidas pelo programa não necessariamente estariam articuladas ao projeto pedagógico da escola, o que acabou produzindo críticas sobre seu caráter mais assistencialista do que educacional.

O atual PNE (Brasil, 2014) dedica uma meta específica para a educação integral. A meta 6 prevê que, até 2024, 50% das escolas públicas brasileiras estejam atendendo no mínimo 25% dos alunos da educação básica em tempo integral. O plano replica a definição de educação em tempo integral do Programa Mais Educação, ou seja, a compreende como “jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais” (BRASIL, 2014-b). Desta forma, deixa claro que a educação em tempo integral não se traduzirá, essencialmente, na ampliação da jornada escolar, mas na ampliação do tempo destinado a atividades na escola. A única estratégia que aborda a ampliação da jornada escolar é a 6.9: “adotar medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a expansão da jornada para o **efetivo trabalho escolar**, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais” (BRASIL, 2014, grifo da autora).

O sistema educacional municipal do Rio de Janeiro incorporou essa demanda em sua recente agenda política. A atual gestão municipal do Rio de Janeiro foi empossada em janeiro de 2017 e, até o momento, tivemos dois diferentes secretários à frente da Secretaria Municipal de Educação - SME/RJ. Apesar de inúmeras alterações na composição das

subsecretarias, a atual gestão vem dando continuidade a alguns dos projetos de seus antecessores. Anteriormente, o município do Rio de Janeiro passou pela administração de Eduardo Paes (PMDB, atualmente DEM) em dois mandatos (2009-2012/2013-2016), período em que foram desenvolvidos inúmeros projetos na gestão educacional, entre eles, a proposição da ampliação da jornada escolar, como será descrito a seguir.

A rede de escolas municipais da cidade do Rio de Janeiro é uma das maiores redes educacionais da América Latina. Atualmente, atende a 637.152 alunos matriculados em Creches, Unidades de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos em 1539 unidades escolares. Esta rede passa, desde 2013, por um processo gradual de reestruturação da oferta educacional de suas unidades escolares para a ampliação da jornada escolar. Para tanto, foi desenvolvido um amplo projeto de estudo para a implementação desta reorganização em parceria com o Instituto Pereira Passos - IPP, procurando atender a orientação da Lei Municipal 5225, de 05/11/2010 que define a adoção do turno único de 7 horas para todas as escolas da rede municipal. Para atender esta demanda, as escolas da rede municipal do Rio de Janeiro devem passar a operar em turno integral, extinguindo-se gradativamente, o funcionamento em turnos matutino e vespertino.

As escolas começaram então a ser reorganizadas desde 2013, considerando as unidades existentes e a necessidade de construção de novas unidades. O processo, é gradativo e prevê-se que, futuramente, todas atenderão em turno único de 7 horas. A definição do turno único de 7 horas escolares requer uma progressiva vinculação dos professores com a unidade escolar, trabalhando em regime de 40 horas semanais na mesma escola. O aumento do tempo dedicado às atividades escolares, considerado uma conquista importante para elevar a qualidade da aprendizagem, exigiu uma reestruturação curricular que foi estudada pelas equipes da SME/RJ, de acordo com a Subsecretária de Ensino da SME/RJ à época (Informação verbal) e se traduziram nos documentos: Resolução nº 1178 de fevereiro de 2012 (que estabelece as adequações nas matrizes curriculares das escolas que passam a atender em Turno Único) e Resoluções nº 1317 de 28 de outubro de 2014 e n.º 1427, de 24 de outubro de 2016 (que tratam sobre a estrutura, organização e horários das escolas da rede municipal do Rio de Janeiro e Matriz Curricular, incluindo as em Turno Único). Recentemente, a Resolução nº 113 de 16 de janeiro de 2019 revê as recomendações dispostas nos documentos anteriores, revogando-os. Vale ressaltar que a estrutura da proposta continuou a mesma, com pequenas alterações (como horário de entrada e saída, que mudou de 07:30 às 14:30 para 08:00 às 15:00) mas que trouxeram impacto para a organização familiar e estrutural da escola, em alguns casos, como noticiado na mídia. A atual Secretária de Educação tentou alterar a organização da matriz curricular, mas, pressionada pelos professores e diretores, voltou atrás na proposição. É importante lembrar que a negação à política anterior, sem haver uma avaliação efetiva da mesma, é uma estratégia comumente utilizada, especialmente no campo educacional. Entre os mecanismos que legitimam e alimentam as políticas, encontramos a crítica à política anterior, a propagação da nova proposta como superior e o destaque de suas diferenças e contrastes:

Na educação, em particular, parte da atração de uma política, frequentemente, baseia-se na atribuição específica da 'culpa' da qual ele deriva sua lógica. A culpa pode ser localizada na ineficácia ou nas heresias que seriam inerentes às políticas que a nova política substitui (BALL, 1998, p.130)

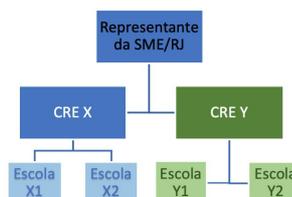
Em 2014 haviam 171 escolas da rede municipal que ofertavam ensino fundamental já em Turno Único e a meta da SME/RJ é de que todas as escolas da rede já tenham incorporado o Turno Único carioca até 2020 (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, 2010). Infelizmente, não foi possível aferir o número de escolas nesta modalidade no ano corrente, pois a informação não nos foi fornecida no órgão central. No site oficial da SME/RJ consta que, atualmente, 31% dos alunos da rede municipal do Rio de Janeiro são atendidos em escolas de tempo integral (o que inclui os alunos matriculados nas escolas de Turno Único Carioca e também alunos matriculados em escolas que atendem outros projetos de ampliação da jornada escolar).

Palmeira (2016) propõe uma comparação temporal sobre a legislação nacional e a municipal (Rio de Janeiro) acerca da educação em tempo integral e aponta a influência do âmbito nacional no municipal. Destaca-se o decreto do Programa Mais Educação e a Lei Municipal 5225, ambos de 2010, ainda que, na fala dos agentes implementadores, percebe-se um esforço em diferenciar as iniciativas, como será discutido mais a frente neste trabalho.

Assim, podemos considerar que a proposição do Turno Único Carioca traz em seu bojo a influência da discussão nacional sobre os benefícios da ampliação da jornada escolar. Contudo, pretende imprimir no desenho local uma compreensão que, em alguma medida, descola-se da proposição aludida no PNE ao estabelecer a ampliação da jornada escolar exclusivamente com aumento da carga horária, prevista na matriz curricular unificada. A possibilidade de outras atividades complementares para além do turno de 7 horas de aula não está descartada. Com efeito, algumas escolas abrigaram simultaneamente o Turno Único Carioca e o Programa Mais Educação. Na análise sobre esta proposta da SME/RJ a partir de seus dispositivos legais, percebe-se que o texto da política se volta para a operacionalização da mesma, ou seja, definem os encaminhamentos para a implementação do Turno Único Carioca. Não fica explícita, contudo, a vinculação destas adequações à melhoria da qualidade escolar, uma vez que esta articulação se deu mais no campo do discurso do que no do registro textual. Como exemplo, temos a fala de um representante da SME/RJ em uma reunião do Conselho Estratégico de Informações da Cidade: "O modelo foi inspirado em modelos internacionais, onde os alunos têm melhor desempenho. Então, são sete horas, de 7h30 às 14h30, e a organização é por segmentos, com professor generalista de 6º ano e sempre professores de 40 horas." Resta saber qual a interpretação que os agentes implementadores desta política (desde a SME/RJ até a unidade escolar) fazem desta proposta e, ainda, como a reconfiguram nos diferentes contextos.

O Turno Único Carioca - da formulação à implementação: a voz dos agentes

Com o objetivo de compreender as diferentes interpretações dos agentes envolvidos na implementação do Turno Único Carioca, propomos como desenho de pesquisa uma abordagem qualitativa que envolveu entrevistas com profissionais de diferentes níveis de atuação na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. As entrevistas foram realizadas com um representante da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro responsável pelo Turno Único Carioca; com as Gerentes Educativas responsáveis pela implementação da política em duas CREs e os diretores de 4 escolas municipais (duas em cada CRE). As entrevistas foram transcritas e codificadas em temas, em uma análise temática interna (cada caso) e cruzada (entre os casos). Os temas foram categorizados em diferentes níveis: tópicos (interpretação da política, espaço de discricionariedade, etc.); nível de análise (SME/RJ, CRE, Escola) e papel do agente na implementação (Representante da SME/RJ, Diretor escolar, etc). As categorias que emergiram desta análise são apresentadas e discutidas a seguir, inspiradas pela literatura que orientou este trabalho. A identificação dos entrevistados foi preservada e, para melhor compreensão sobre os trechos das entrevistas citados neste trabalho, o organograma abaixo apresenta os agentes considerados:



A interpretação da Política

Nas entrevistas com os diferentes agentes envolvidos no processo de implementação do Turno Único Carioca captamos diferentes interpretações e percepções sobre a proposta da SME/RJ. Como apresentado na seção anterior, no texto da política não está explícita as considerações dos legisladores sobre a relação entre a implementação da política e a melhoria da qualidade do trabalho escolar. Contudo, esta concepção está presente na fala destes agentes, desde os mais próximos ao setor central (representantes da SME/RJ), os burocratas de médio escalão, até os implementadores que atuam diretamente na oferta desta política a seus beneficiários (diretores escolares), os burocratas de nível de rua. Os trechos abaixo exemplificam esta percepção:

São muitas variáveis que envolvem a reorganização, mas que é uma possibilidade muito interessante [para os resultados escolares], comprovadamente, a gente ainda não tem pesquisas, mas tem a vivência. (Representante da SME)

Aprovação real, as crianças aprendem mesmo. Eles fazem a mesma prova que todo mundo faz, eles usam o mesmo material que todo mundo usa, só tem uma metodologia diferenciada por conta de uma matriz que é mais extensa e tem uma outra dinâmica. (CRE Y)

Pra gente isso é um ganho porque essa escola não era muito bem vista na questão do desempenho, mas já melhorou muito. (Diretor X1)

Ainda que desafios sejam apontados ao longo do processo de adaptação, a aprovação da proposta pareceu ser consensual entre os entrevistados, como observado pela Representante da SME/RJ: *“Esse processo de reorganização nos ajuda muito nessa otimização da gestão em vários aspectos”*. A Coordenadora da CRE X concorda com esta percepção: *“[...] a escola teve uma mudança mesmo de olhar, e a gente percebe até no olhar do diretor também, foi bem bacana”*, assim como a Diretora Y1: *“Eu vejo como muito positiva, foi uma mudança muito positiva”*. A Diretora Y2 destaca a mudança na relação professor-aluno como o grande benefício da implementação: *“O professor consegue dar um reforço para o aluno. [...] Os resultados da escola melhoraram, já eram bons, mas melhoraram. Os alunos ganharam.”*

Porém, na entrevista com uma das diretoras, pôde-se perceber uma imprecisão na compreensão sobre a finalidade da política. De acordo com ela, a ampliação da jornada escolar na rede, com a Implementação do Turno Único Carioca, ocorreu para adequar o tempo escolar à mudança na carga horária dos professores (que passaram a ser concursados para 40 horas semanais, com dedicação a uma só unidade escolar):

Tem a ver mesmo com a contratação do professor em carga horário expandida. O professor passou a ser 40h horas e a escola se adequou a esse horário que o professor tinha de atendimento. (Diretora X2)

Há, na fala da diretora, uma compreensão inversa do desenho da política: os professores de 40 horas foram alocados nas escolas que passaram a atender em turno único (7 horas) pois o desenho da Matriz Curricular destas escolas prevê tanto o aumento da carga horária quanto os centros de estudos diários (Secretaria Municipal de Educação, 2012, 2014 e 2016).

Nesta mesma unidade, que antes oferecia um horário estendido a partir de uma outra política, a diretora vê poucas mudanças. *“O X2 nunca deixou de ser horário integral, sempre foi integral ou turno único. Sempre horário integral a única alteração foi o turno único.”* (Diretora X2). Para ela, o atendimento em horário ampliado (extra turno) já era uma realidade e não enfatiza a diferença de adequação curricular prevista pelo texto da política. A Representante da SME/RJ, contudo, faz questão de marcar a diferença entre as propostas:

[...] essa implementação do turno único é uma mudança de paradigmas. A gente tinha uma outra proposta, que era de manhã atividades núcleo comum (matérias básicas), e à tarde, atividades diversificadas (matérias mais eletivas, oficinas, jogos musicais etc). [...] A matriz do Turno Único tem 35 tempos, nas [turmas] regulares. A matriz trabalha com matérias com disciplinas com o professor. (Representante da SME)

Como apontam Mainardes e Stremel (2010), por meio da recontextualização o discurso se desloca do seu contexto original de produção para outro contexto onde é modificado (através de seleção, simplificação, condensação e reelaboração) e relacionado com outros discursos, sendo depois realocado. Para a diretora X2, possivelmente, as orientações a respeito do Turno Único Carioca não ficaram muito claras, apesar dos esforços dos órgãos centrais nesta direção.

As iniciativas do órgão central para favorecer a implementação

Então a gente conversou muito com esses diretores, a gente sensibilizou, mostrou quais eram as possibilidades... Essa matriz, também discutimos muito com colegiado, com campo, representatividade. (Representante da SME)

A fala da representante da SME/RJ resume o trabalho de comunicação e contato constante proposto pelo órgão central com os demais agentes. O tema foi retomado várias ao longo da entrevista. A representante da CRE X confirma o investimento da SME/RJ nesta formação: *"Já existia uma formação na secretaria com as acompanhantes de turno único, que era esse o meu papel."*

A fala dos diretores entrevistadas também confirmam que houve este acompanhamento, mas percebem este movimento de forma mais personificada, localizando em um dos agentes a contribuição para a implementação da política:

Na época em que foi implementado aqui, tinha a [nome/SME] que estava à frente...era uma pessoa muito aberta, ouvia todas as demandas, dificuldades, dava retorno... A equipe dela ajudou muito, ela estava apostando mesmo, queria ouvir o que estava dando certo, o que precisava mudar. Muito apoio. (Diretor Y1)

Neste processo, foi também importante perceber algumas falas que remetiam à responsabilização de outros agentes, especialmente os da linha de frente, pelo sucesso (ou não) da implementação do Turno Único Carioca:

Ou a CRE dá o suporte necessário ou ele [o diretor] pega a bolsa e vai embora. (Representante da SME)

Eu penso sempre que o diretor faz diferença em todas as ações que modificam a escola, seja para melhor ou pior. Quando vem uma mudança eu penso que ele precisa entender, porque a partir desse entendimento ele pode questionar. (Representante da SME)

Percebe-se, nas falas da representante da SME/RJ, em um primeiro momento a indicação da responsabilidade das CREs pelo acompanhamento aos diretores escolares e posteriormente uma consideração sobre a necessidade de os diretores conhecerem a proposta para implementá-la ou criticá-la.

A representante da CRE Y reforça a importância do papel do diretor na qualidade do trabalho escolar ofertado: *"Depende da gestão que ela tem. O menino aprende porque tem um bom professor, sem dúvida, mas um bom gestor também é importante, porque um bom gestor traz o professor para o caminho bom".*

Na análise das falas destes agentes fica clara a necessidade de comunicação entre os agentes para garantir a interpretação da política e seus objetivos e as responsabilidades de cada agente no processo. Apesar dos esforços da SME/RJ neste caminho, parece que alguns problemas ainda permanecem. A Representante da SME/RJ sintetiza essa percepção: *"A gente dá uma orientação que as vezes chega na ponta de outro jeito. A gente tem uma rede de 1500 escolas, as CREs têm um papel fundamental nesse processo de reorganização."*

O papel dos agentes: espaços de discricionariedade

O processo de implementação do Turno Único Carioca envolveu uma importante atuação dos coordenadores locais, responsáveis por este processo em cada CRE. Eram eles os responsáveis pela conversa com os diretores e com a comunidade na fase de *convencimento* sobre a política. Neste processo, cada um fez uso de seus espaços de discricionariedade para favorecer o trabalho. Para tanto, sua experiência prévia, seu nível de concordância com a política e sua proximidade aos diretores foram fatores essenciais, conforme foi percebido em seus relatos. As falas abaixo exemplificam esse percurso, nas duas CREs analisadas:

Eu acompanhava as escolas de turno único, ia às escolas, conversava com a direção da escola, ajudava a resolver problemas. Então quando eu ia às escolas, o meu foco principal apesar de conversar com a direção, era a coordenadora pedagógica. (CRE X)

Os diretores foram chamados, foi aos poucos, a gente começou muito devagar. Chamávamos os pais, pra conversar nas escolas e explicamos como é que isso ia funcionar. (CRE Y)

E, no exercício desta discricionariedade, o representante da CRE Y teve uma iniciativa própria. Naquele contexto, organizou um projeto de acompanhamento das escolas que estavam implementando o Turno Único Carioca. O projeto visava aproximar os diretores à coordenação da proposta na CRE:

E a gente faz uma vez por mês - isso é uma proposta nossa, do gabinete - é um projeto, uma vez por mês a gente vai pra uma das escolas de um território. [...] E as escolas do território próximo que tiverem questões ... a intenção é tornar mais próximo o trabalho que é de todo mundo. Então fazendo isso, também as escolas ficam mais próximas, mas fácil chegar até onde a gente está.

A CRE X também teve a iniciativa de desenvolver uma proposta para favorecer a implementação do Turno Único Carioca. Naquele contexto, ela convidou a equipe e os professores de uma escola que iria implementar a política a visitar uma escola que já vinha trabalhando em turno único.

Essa escola, X1, que estava implementando o Turno Único, e a gente tinha a X3, que foi uma das primeiras escolas de ginásio carioca. E a gente fez um encontro dos professores de uma escola com a outra e foi muito legal, porque eles mostraram esse tipo de experiência. Então uma coisa era eu, lá, pra apresentar, outra era um professor já participante desse projeto falar “Olha, funciona, é difícil, mas funciona”. (CRE X)

Quando questionadas se estas eram sugestões ou encaminhamentos do nível central da SME/RJ, as representantes de cada CRE disseram que não, cada uma justificou sua iniciativa a partir da percepção própria sobre as necessidades de cada contexto. Este seria um espaço de autonomia que é por elas reconhecido: *“Eu acho que, na implementação a gente vai vendo o que vai funcionando naquela comunidade ou não, isso é interessante. Então a **autonomia** ela é conquistada”*. (CRE X)

No nível da escola, os principais espaços de discricionariedade narrados pelos agentes foram na definição das disciplinas eletivas e na definição dos temas e trabalho para os Centros de Estudo diários. A definição das disciplinas eletivas da nova matriz curricular a serem ofertadas foi valorizada em todas as entrevistas, destacando-se a autonomia das escolas para definirem esta oferta:

O que são as eletivas? disciplinas diferenciadas que fazem interface com as outras disciplinas. Por exemplo, eu tenho uma eletiva de inglês para viagem. Por isso as eletivas nas aulas de ginásio dão tão certo, porque o aluno escolheu fazer aquela eletiva. Mas também tem eletivas que não dão certo, porque **o professor não conseguiu atingir aquilo que ele esperava** ou porque o aluno esperava que era uma coisa. (Representante da SME)

[...] Então os professores escolhem, **os professores mandam**, por exemplo, eu posso fazer uma eletiva de... deixa eu pensar... poemas. Posso oferecer uma eletiva de literatura. (CRE Y)

No primeiro semestre a escola viu que essa eletiva não deu certo, tem a **autonomia** de falar: gente isso aí não foi legal. E aí eu acho que **os professores têm que se reunir pra reestruturar isso**, pra repensar. (CRE X)

Percebe-se, na fala dos agentes de médio escalão, o reconhecimento do espaço de autonomia das escolas para a definição da oferta destas disciplinas. Mas, ao mesmo tempo, persiste o tom de responsabilização, especialmente na fala da representante da SME/RJ. Já os diretores entrevistados, parecem valorizar este espaço de decisão e a participação dos alunos, ainda que possa parecer tão limitado em comparação à definição da Matriz Curricular como um todo:

A escolha é livre, dentro da proposta da SME **a escola tem essa autonomia**, junto com seus pares que são os professores. A gente também tem que respeitar as possibilidades e as capacidades, porque não adianta a gente dizer que vai dar uma oficina de canto e coral se eu não abro a boca para cantar nada. (Diretor X1)

Eles adoram. Dia de eletiva é o melhor dia para eles. **Eles que escolhem**. (Diretor Y2)

Os centros de estudo diários foram uma novidade bem-vinda nas escolas que implementaram o Turno Único Carioca. A proposição da política prevê os Centros de Estudo, facilitados pela jornada de 40 horas do professor na mesma escola. O espaço deve ser utilizado para planejamento e reuniões da equipe escolar.

E o professor fica até 15:30, que é o horário que ele tem de complementação, de centro de estudos, de planejamento. Gostaria eu que todas as escolas tivessem organizadas com a matriz do Turno Único com o atendimento que se tem. É bem legal. Muito legal. (CRE Y)

De 14:30 às 15:30 a gente senta. Tem dia para estudo, tem dia que a gente planeja, fazer um planejamento para eventos, houve algum problema, a gente para tudo e vai discutir o que é emergencial. Então é bom porque nada passa, não fica depois como acontecia. (Diretor X1)

Nas escolas visitadas, todos os diretores manifestaram sua liberdade em definir, junto com a coordenação pedagógica e a equipe de professores, os temas de trabalho dos Centros de Estudos. Deixaram claro que tentavam montar uma agenda, mas que era flexível, aberta às demandas urgentes da escola. De acordo com Lotta, “são as condições institucionais/organizacionais que permeiam a atuação dos agentes implementadores e como elas ampliam, limitam ou direcionam sua atuação - inclusive influenciando o exercício da discricionariedade.” (2014, p. 127)

Considerações finais

O presente trabalho trouxe para a discussão o processo de implementação de políticas educacionais, destacando o papel dos agentes implementadores no processo. Tomando como objeto de pesquisa a implementação da proposta do “Turno Único Carioca”, discutiu-se a agenda política que influenciou a formulação da proposta. Ressaltando o lugar e relevância das ações e estratégias dos agentes implementadores, o desenho da pesquisa buscou trazer para a discussão a percepção de diferentes agentes, em diferentes níveis, sobre o que podemos chamar de “construção de novas políticas”. Percebeu-se, no caso pesquisado, a incongruência na definição do desenho da política, a tendência de responsabilização

de outros agentes (especialmente os burocratas de nível de rua) pelo sucesso ou insucesso da implementação e os espaços de discricionariedade encontrados nas falas dos entrevistados. Como aponta Lotta (2014),

É assim, por meio de pequenas decisões ao longo de uma ampla cadeia, que as políticas vão sendo, de fato, construídas e implementadas. Para avaliar ou analisar a implementação de um programa, devemos ter em mente essas várias transformações e apropriações locais - não como defeito ou crítica às políticas, mas como um simples ponto de partida para sua compreensão. (p.144)

E é assim, compreende este como “um simples ponto de partida” para a compreensão deste processo, que este trabalho pretendeu trazer insumos e convidar à discussão.

Referências Bibliográficas

[AUTORA, 2013]

[AUTORA, 2013]

BALL, Stephen J. Cidadania Global, consumo e política educacional. In: SILVA, Luís Heronda (org.) **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edições 70: Lisboa, 1977.

BARROSO, J. (Org.) **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9394/96**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm>

_____. Decreto n. 6094 de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. MEC, 2014-b.

CAVALIERE, A. M. V. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. **Em Aberto**, Brasília, Inep, v. 22, n. 80, p. 51- 64, 2009.

_____. Escola Pública de Tempo Integral no Brasil: Filantropia ou Política de Estado? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, no. 129, p. 1205-1222, out.-dez., 2014.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação / organizadores**. Brasília: ENAP, 2015.

COELHO, L. M. C.; HORA, D. M.; ROSA, A. V. N. Alunos em tempo integral no Estado do Rio de Janeiro: universalidade ou focalização? **36ª Reunião Nacional da ANPEd**: Goiânia/ GO, 2013.

CRAIG, C. J. The Contested Classroom Space: A Decade of Lived Educational Policy in Texas Schools. **American Educational Research Journal**. v. 46, n.4, p.1034-1059, 2009.

KAMSKI, I; SCHMITZ, H. Características da escola em tempo integral na Alemanha: um olhar analítico. **Ver. Bras. Educ.**, vol.23, Rio de Janeiro, 2018.

KOYAMA, J. Principals as Bricoleurs - Making Sense and Making Do in an Era of accountability. **Educational**

Administration Quarterly, v. 50, n. 2, 2014.

LI, Y. Y. Processes and Dynamics Behind Whole-School Reform Nine-Year Journeys of Four Primary Schools. **American Educational Research Journal**. v. 54 n. 2, 2017.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.

LOTTA, G. S. **Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

MAINARDES, J.; STREMEL, S. A teoria de Basil Bernstein e algumas de suas contribuições para as pesquisas sobre políticas educacionais e curriculares. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 31-54, maio/ago. 2010.

MAURÍCIO, L. V. (org.). Educação integral e tempo integral. **Em Aberto** nº 80, v. 22. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Abril 2009.

MAYER, A. M.; DONALDSON, M.L.; LECHASSEUR, K.; WELTON, A. D.; COBB, C. D. Negotiating Site-Based Management and Expanded Teacher Decision Making - A Case Study of Six Urban Schools. **Educational Administration Quarterly**, v. 49, n.5, p. 3-51, 2013.

PALMEIRA, R.G. **Dos CIEPs à Lei do Turno Único: sentidos de educação integral em projetos de tempo integral na escola pública do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Estudos de Linguagem) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Letras, 2016.

RORRER, A. K; SKRLA, L.; SCHEURICH, J. J. Districts as Institutional Actors in Educational Reform. **Educational Administration Quarterly**, v. 44, n. 3, p. 307-358, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal 5225**, de 05/11/2010. Disponível no Diário Oficial de 08 de novembro de 2010.