

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**



Dissertação de Mestrado

**O comportamento dos *policy-makers* na implantação de  
políticas públicas de educação ambiental:**

o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande”  
e “Escolas Sustentáveis”

**Lucas Antonio Penna Rey**

Pelotas  
2016

**LUCAS ANTONIO PENNA REY**

**O COMPORTAMENTO DOS *POLICY-MAKERS* NA IMPLANTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL:**

**O ESTUDO DOS PROGRAMAS “QUERO-QUERO: EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM  
RIO GRANDE” E “ESCOLAS SUSTENTÁVEIS”**

Dissertação de Mestrado apresentada  
como requisito para a obtenção do título  
de Mestre em Ciência Política pelo  
Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política da Universidade Federal de  
Pelotas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Patrícia  
Rodrigues Chaves da Cunha

Linha de pesquisa: Processos Políticos -  
Atores e Instituições

Pelotas

2016

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação na Publicação

R456c Rey, Lucas Antonio Penna

O comportamento dos policy-makers na implantação de políticas públicas de educação ambiental : o estudo dos programas "Quero-quero: educação ambiental em Rio Grande" e "Escolas sustentáveis" / Lucas Antonio Penna Rey ; Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha, orientadora. — Pelotas, 2016.

167 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

1. Políticas públicas. 2. Policy-makers. 3. Educação ambiental. 4. Rede de políticas públicas. I. Cunha, Patrícia Rodrigues Chaves da, orient. II. Título.

CDD : 320.6

Lucas Antonio Penna Rey

O comportamento dos *policy-makers* na implantação de políticas públicas de educação ambiental: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 16 de novembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha (Orientadora)  
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul –  
UFRGS

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto  
Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul –  
PUCRS

Prof. Dr. Osmir Dombrowski  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP

## **DOS AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais Cleuza e Jorge, e à minha irmã Luciana, núcleos de minha existência, cúmplices de meus sonhos e exortadores de todas as minhas ações.

À eterna TDR - mais que uma relação de amizade, uma ode à cumplicidade fraternal – pelos momentos de encorajamento e descontração, não importando a distância.

Aos muitos colegas e amigos que tive a honra de cativar ao longo da vida, e que se mostraram sempre preocupados e entusiasmados nesse caminho.

Às pessoas especiais, pelos momentos incríveis.

Aos meus familiares que, de toda e qualquer forma, auxiliaram na construção deste estudo.

Ao Dr. Hugo, pela ajuda em manter a minha lucidez durante essa jornada.

À minha orientadora Dra. Patrícia Cunha, pela orientação perspicaz, conselhos decisivos e paciência valorosa.

A todos os meus professores, partes essenciais da edificação do meu conhecimento.

Aos meus entrevistados, pela disposição e solicitude.

E a *Jah*, inteligência suprema e causa primeira do Cosmos, provedor das energias do Universo enviadas, recebidas e trocadas por todas essas pessoas, para que este trabalho se tornasse possível!

*“Cada uno dá lo que recibe; Y luego recibe lo que dá,  
Nada es más simple; No hay otra norma;  
Nada se pierde; Todo se transforma.”*

*(Música: Todo se transforma / Autoría: Jorge Drexler)*

## RESUMO

PENNA REY, Lucas Antonio. **O comportamento dos *policy-makers* na implantação de políticas públicas de educação ambiental**: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”. 2016. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

As políticas públicas de educação ambiental foram desenvolvidas a partir da metade do século XX, e com elas, vieram concepções de defesa e conhecimento do ambiente. O Município do Rio Grande/RS tem vivenciado uma série de intervenções para promoção do desenvolvimento, como a construção de um Polo Naval, a refinaria de petróleo, entre outras, cujo contexto envolve conflitos e problemas de ordem ambiental. Diante desse cenário o município criou o premiado programa de educação ambiental – o “Quero-Quero” – e que, após dez anos de existência, foi substituído pelo “Escolas Sustentáveis”, programa federal.

Nesse sentido, esta pesquisa se filia aos estudos de análise de políticas públicas que intentou descobrir quais as motivações dos *policy-makers* para a extinção do “Quero-Quero” e adoção do “Escolas Sustentáveis”. Trabalhou-se com a hipótese de que as ações tomadas pelos *policy-makers* envolvidos foram motivadas com o intuito de ir além da busca por eficiência e eficácia dessa política pública, conformando estratégias envolvendo interesses e controle social a esses *policy-makers*. Tais construções teóricas permitiram traçar o objetivo geral de analisar as formas de atuação dos *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”, e os objetivos específicos de identificar os *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”; verificar as estratégias de ação dos *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”; e demonstrar como a ação dos *policy-makers* envolvidos conformam ou modificam o “Quero-Quero” e o “Escolas Sustentáveis”. Portanto, caracteriza-se por um estudo centrado nos atores sociais, realizado por meio de metodologia qualitativa, inspirado no modelo de Redes de Políticas Públicas, e aplicando técnicas por meio de pesquisa documental e aplicação de roteiro de entrevistas para posterior análise de conteúdo. Os resultados encontrados apontam para ações que promovem eficiência e eficácia dessa política pública, no entanto também envolvendo interesses e conformações simbólicas de caráter político-partidário.

Palavras-chave: Políticas públicas; *Policy-Makers*; Educação Ambiental; Rede de Políticas Públicas.

## ABSTRACT

PENNA REY, Lucas Antonio. **Policy-makers behavior in implementation of public policies for environmental education**: the study of "Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande" and "Escolas Sustentáveis". 2016. 167 p. Dissertation (Master's Degree in Political Science) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

Public policies for environmental education were developed from the mid-twentieth century and, with them, defense concepts and knowledge of the environment had come. The city of Rio Grande/RS has experienced a series of interventions to promote development, such as construction of a naval pole, oil refinery, among others, whose context involves conflicts and environmental policy issues. In this scenario, the city created the award-winning environmental education program - "Quero-Quero" – and after ten years of its existence, it was replaced for "Escolas Sustentáveis", a federal program.

In this sense, this research is affiliated to public policy analysis studies and it had as objective to find out the reasons of policy-makers to extinguish "Quero-Quero" and to adopt "Escolas Sustentáveis". It is worked with the hypothesis that the actions taken by policy-makers were motivated in order to go beyond the search for efficiency and effectiveness of this public policy, shaping strategies involving interests and social control to these policy-makers. This theoretical constructions allowed to trace the general objective of analyzing the forms of action of the policy-makers in programs "Quero-Quero" and "Escolas Sustentáveis"; and the specific objectives: to identify the policy-makers involved in programs "Quero-Quero" and "Escolas Sustentáveis"; to check the action strategies of policy-makers in programs "Quero-Quero" and "Escolas Sustentáveis"; and to demonstrate how the actions of these policy-makers conform or modify "Quero-Quero" and "Escolas Sustentáveis". Therefore, it is characterized by a study focusing on social actors, conducted through qualitative methodology, based on the model of Policy Networks, and applying techniques through documental research and application of interviews script for subsequent content analysis. The results point to actions that promote efficiency and effectiveness of this public policy, however it also involves symbolic political-partisan interests and conformations.

Key-words: Public policies; Policy-Makers; Environmental education; Policy Networks.

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

CGEA – Coordenação-Geral de Educação Ambiental

COM-VIDA – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola

CPM – Círculo de Pais e Mestres

ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

EEx – Entidades Executoras

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FURG – Universidade Federal do Rio Grande

GT – Grupo de Trabalho

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MEC – Ministério da Educação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

NEA – Núcleo de Educação Ambiental

NEMA – Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental

ONG – Organização Não-Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDE – Plano de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental

PPA – Plano Pluri-Anual

ProNEA – Programa Nacional de Educação Ambiental

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SINDAF – Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do Rio Grande do Sul

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura (2009-2011)

SMEd – Secretaria de Município de Educação (2013-2016)

SMED – Secretaria Municipal de Educação (2012)

SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

UEx – Unidades Executoras Próprias

## **LISTA DE ABREVIACOES DOS ENTREVISTADOS**

AL – André Lemes da Silva

CO – Claudio Omar Iahnke Nunes

FB – Fábio de Oliveira Branco

LD – Luiz Arthur Corrêa Dornelles

MN – Mara Núbia Cezar de Oliveira

RR – Roselle Sollano Rodrigues

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Teorias *Bottom-Up* e *Top-Down*

Quadro 2: Características de funcionários de carreira e *outsiders*

Quadro 3: Quadro-resumo das categorias analisadas

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: O Sistema Político de Easton

Figura 2: As Arenas Políticas de Lowi

Figura 3: Rede dos *Policy-Makers*

Figura 4: Funcionamento do “Quero-Quero”

Figura 5: Funcionamento do “Escolas Sustentáveis”

Figura 6: Redes Institucionais dos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>04</b>
<b>RESUMO</b>	<b>06</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>07</b>
<b>LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS</b>	<b>08</b>
<b>LISTA DE ABREVIACÕES DOS ENTREVISTADOS</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>12</b>
<b>DA INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
Do tema e dos objetivos da pesquisa	15
<b>CAPÍTULO 1 – DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>20</b>
1.1 Políticas públicas e seus modelos de análise	20
1.1.1 A discussão conceitual sobre políticas públicas	20
1.1.2 Teorias de análise de políticas públicas	25
1.1.2.1 A análise de Sistemas de Easton ou as Arenas Políticas de Lowi?	26
1.1.3 Modelos de análise de políticas públicas	30
1.1.3.1 O <i>Policy Cycle</i>	30
1.1.3.1.1 Vantagens e limitações do <i>Policy Cycle</i>	35
1.1.3.2 As Coalizões de Defesa de Sabatier e Jenkins-Smith	36
1.1.3.3 As Redes de Políticas Públicas	40
1.1.3.4 Neoinstitucionalismo e Estilos Políticos como modelos de análise das políticas públicas	44
1.1.3.4.1 Neoinstitucionalismo	44
1.1.3.4.2 A noção culturalista dos Estilos Políticos	47
1.1.4 Atores: interesses e conflitos	52
1.1.4.1 “Quem ganha o que, quando e como”, de Lasswell	57
1.1.4.2 Lógica da Ação Coletiva, de Olson	61
<b>CAPÍTULO 2 - DOS PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DO BRASIL E DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS</b>	<b>65</b>
2.1 O desenvolvimento da educação ambiental como política pública	67
2.1.1 Noção de <i>sustentabilidade</i>	67

2.1.2 Política pública de educação ambiental: a discussão entre <i>saber e educação</i>	70
2.2 O contexto ambiental do município do Rio Grande	76
2.3 Programas de educação ambiental	78
2.3.1 Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande: Breve histórico	78
2.3.1.1 Fundamentos e funcionamento	79
2.3.2 Escolas Sustentáveis: Breve histórico	81
2.3.2.1 Fundamentos e funcionamento	83
2.4 Da metodologia	86
<b>CAPÍTULO 3 - DO COMPORTAMENTO DOS <i>POLICY-MAKERS</i></b>	
<b>EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL</b>	<b>90</b>
3.1 Quem são os <i>policy-makers</i> envolvidos?	90
3.2 Identificando o comportamento dos <i>policy-makers</i>	91
3.2.1 Vínculos	91
3.3 Conformações e modificações de vínculos	101
3.4 Análise do Quero-Quero	105
3.4.1 Sobre a criação	105
3.4.2 Sobre educação ambiental e a importância das ideias	108
3.4.3 Sobre funcionamento	112
3.4.4 Sobre recursos e autonomia	116
3.4.5 Sobre participação	118
3.4.6 Sobre avaliação	121
3.5 Análise do Escolas Sustentáveis	127
3.5.1 Sobre a criação	127
3.5.2 Sobre educação ambiental e a importância das ideias	129
3.5.3 Sobre funcionamento	132
3.5.4 Sobre autonomia e financiamento	134
3.5.5 Sobre participação	136
3.5.6 Sobre avaliação	138
3.6 Redes de organizações como atores políticos	139
<b>DA CONCLUSÃO</b>	<b>141</b>
<b>DAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>145</b>
<b>DA BIBLIOGRAFIA</b>	<b>152</b>
<b>DOS ANEXOS</b>	<b>154</b>

## DA INTRODUÇÃO

### Do tema e dos objetivos da pesquisa

Desde a Revolução Industrial, o movimento de modelos de desenvolvimento e industrialização vinham sendo implantados, de maneira a apropriarem-se de recursos naturais e humanos indiscriminadamente. Por volta dos anos de 1970, em virtude de problematizações ambientais *amplo sensu*, iniciou-se uma série de manifestações que culminaram na organização da Primeira Conferência Mundial do Meio Ambiente Humano, pela Organização das Nações Unidas. Também conhecida como Conferência de Estocolmo, nela foram deliberados diversos temas, dentre os quais capta-se a visão do ambiente sob a perspectiva da educação. Dessa forma, “a educação dos indivíduos para o uso mais equilibrado dos recursos foi apontada como uma das estratégias para a solução dos problemas ambientais” (TOZONI-REIS, 2008, p. 2), objeto esse reafirmado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no ano de 1992, para alcançar o *desenvolvimento sustentável*.

Desde então a educação ambiental<sup>1</sup> passou a ser vista no campo de ação pedagógica, inaugurando uma nova fase na área das políticas públicas a serem adotadas, uma vez que “visa a superação das injustiças ambientais, da desigualdade social, e da apropriação capitalista e funcionalista da natureza e da própria humanidade” (SORRENTINO, MENDONÇA e FERRARO JR., 2005, p. 287). Todavia, o aparente novo (e aceitável) panorama de educação ambiental proposto pelo modelo capitalista vigente trouxe alguns pontos discutíveis, se analisados sob uma perspectiva mais crítica. O enfrentamento apoiado sugere que as políticas públicas de educação ambiental, uma vez advindas de ações multicêntricas, dependem mais da união das individualidades na questão ambiental do que das ações do coletivo. Dessa forma, a visão não rompe com o capitalismo, de modo que não há um questionamento aprofundado do modelo econômico, mas a renovação do próprio capitalismo por meio de novos sistemas de produção. Corroborando com isso, Rodrigues e Guimarães (2010) criticam que:

---

<sup>1</sup>O termo refere-se à *educação ambiental formal*, isto é, àquela desenvolvida no âmbito dos currículos das instituições de ensino do Brasil, em virtude de a pesquisa tratar do estudo de dois programas implementados nas escolas do município do Rio Grande. Educação ambiental não-formal – *amplo sensu* – trata-se de ações e práticas educativas voltadas à comunidade e à coletividade para sensibilização às questões ambientais, tais como campanhas e veiculações midiáticas.

Vendo na natureza uma certa “santidade” e intocabilidade e na Educação Ambiental um instrumento de domesticação comportamental do ser humano, como se – cada um fazendo a sua parte e tomando ciência de uma crise puramente ambiental, no sentido mais estrito do termo – fosse possível resolver a problemática sócio-ambiental, essa dimensão conservadora da EA parece profícua e inerente ao modo de produção capitalista. (RODRIGUES e GUIMARÃES, 2010, p. 22)

Além do mais, destacam os autores, os princípios democráticos e participativos são abandonados, na medida em que obscurecem-se os conflitos e controlam-se os sujeitos. Nesse sentido, há uma disparidade nos próprios espaços de participação e a tendência a uma polarização elitista nas decisões tomadas relativamente a essas políticas públicas.

No Brasil, marco notório em relação ao tema desenvolveu-se sob forma de princípio da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, na qual se estabeleceu a oferta da educação ambiental em todos os níveis de ensino, bem como em programas específicos. Na década de 1990, conforme explica Medina (2008, p. 5), o Ministério da Educação, o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) desenvolveram ações para concretizar a educação ambiental no Brasil, traçando parâmetros curriculares que colocaram o tema como objeto transversal em todas as disciplinas, capacitando os professores e sistematizando as ações existentes. Assim, surge a Política Nacional de Educação Ambiental, caracterizada pela ampliação dos espaços e pela multiplicidade dos atores envolvidos.

No contexto local do Município do Rio Grande/RS, este possui importante vocação econômica para o Brasil, visto que abriga um dos maiores complexos portuários da América Latina, um polo de construção naval, e um grande polo industrial, principalmente ligado ao setor químico. Nesta esteira, além de conflitos e problemas de ordem ecológica, o panorama apresentado projeta uma crescente populacional consequente dos processos de desenvolvimento, que majoram acometimentos sociais, expansão e diversificação cultural, e redistribuição territorial, os quais são igualmente englobados pelos objetivos das políticas de educação ambiental. A consagração de relevantes pactos e acordos provocou a necessidade de ação por parte de atores como o Poder Público e instituições privadas. Assim, após feito levantamento de programas sobre o tema no citado município, chegou-se à seleção dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” (“Quero-Quero”) e “Escolas Sustentáveis”, visto que intentam a ampliação da

percepção e enraizamento da educação ambiental por meio das escolas municipais, trazendo-a como fator de transformação socioeconômica e cultural.

Nesse sentido, em contrapartida aos interesses da sociedade e à legislação vigente<sup>2</sup>, em 1993, o Poder Público Municipal do Rio Grande – por meio da então Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) - iniciou uma série de atividades de educação ambiental nas escolas da rede municipal de ensino, desenvolvidas com a assessoria da organização não-governamental Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA), firmada por meio de convênio. Em 2003, as ações passaram a compor o projeto “Quero-Quero”, no qual ainda se estabelecia um convênio com o NEMA para a capacitação de professores, transformando-se em programa no ano de 2010. O programa possuía como objetivo central a ampliação da percepção de docentes, alunos e comunidades adjacentes às escolas municipais de que a educação ambiental é fator de transformação econômica e social, com projetos e atividades diversificadas e sistemáticas nas escolas municipais, linhas de ação ligadas aos fatores sociais, culturais, éticos e ecológicos, e avaliações anuais para melhoria dessa política pública (CARDOSO *et al.*, 2008). A SMEC ancorava as atividades que compunham o eixo central do programa, no entanto parcerias com as Secretarias de Meio Ambiente, de Serviços Urbanos e da Agricultura auxiliaram na criação de outros projetos. Transcorridos quase dez anos - com diversas premiações e abarcando a totalidade das 65 escolas da rede municipal de ensino nas atividades -, em 2013 o “Quero-Quero” foi extinto, em virtude da decisão dos gestores públicos do Município do Rio Grande em adotar um programa de educação ambiental estruturalmente alinhado ao Governo Federal.

Dessa maneira, a partir de 2014, o Poder Público Municipal assinou em comunhão com o Governo Federal o estabelecimento da parceria do “Escolas Sustentáveis”, visando a adoção de um novo programa direcionado à educação ambiental. O programa envolve diversos atores como Ministério da Educação (MEC) – na figura da Coordenação Geral de Educação Ambiental da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão -, o Fundo Nacional de

---

<sup>2</sup>Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (Lei nº 9394/96); Parâmetros Curriculares Nacionais e seus Temas Transversais - meio ambiente, saúde, ética, orientação sexual e pluralidade cultural; Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99) - que regulamenta o Inciso VI, do Parágrafo 1º do Artigo 225 da Constituição Federal; e o Programa Nacional de Educação Ambiental - que visa a implementação da Política Nacional de Educação Ambiental.

Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), o Poder Público Municipal (Entidade Executora – EEx), – por meio da Secretaria de Município de Educação (SMEd), e do Núcleo de Educação Ambiental (NEA) -, além das Unidades Executoras Próprias (UEx), professores e diretores das escolas municipais, responsáveis pelo desenvolvimento de projetos.

O *Escolas Sustentáveis* tem como objetivo central o de financiar projetos de fomento à educação ambiental nas escolas públicas de educação básica do território nacional, por meio de repasse financeiro, a fim de ampliar o enraizamento, promover a institucionalização da educação ambiental nos diversos níveis e modalidades de ensino brasileiros, e apoiar a criação de espaços educadores sustentáveis. É imperativo ressaltar que cabe a cada escola, independentemente, a decisão de aderir ao programa, responsabilizando-se, anualmente, por produzir o documento de adesão e prestar contas. A fim de conhecimento, segundo a Resolução/CD/FNDE nº 18, de 21 de maio de 2013, Art. 2º, § 1º:

[...] são considerados espaços educadores sustentáveis instituições de ensino que desenvolvem processos educativos permanentes e continuados, capazes de sensibilizar a comunidade escolar para a construção de uma sociedade de direitos, ambientalmente justa e sustentável, fomentando ações que abranjam as dimensões currículo, gestão e espaço físico e compensem seus impactos ambientais com o desenvolvimento de tecnologias apropriadas, de modo a garantir qualidade de vida às presentes e futuras gerações, na intencionalidade de educarem para a sustentabilidade socioambiental, tornando-se referência em seu território.

Dessa feita, após pesquisa exploratória, descortinou-se que, até a metade do ano de 2016, 50 escolas da rede municipal de ensino do Rio Grande (de um total de 71) assinaram as atas que estabeleceram a parceria e assegurou o recurso, aderindo-as ao “Escolas Sustentáveis”.

Em consonância com o posto anteriormente, destaca-se a substituição do programa “Quero-Quero” pelo “Escolas Sustentáveis” gerando a persecução dos motivos que levaram a essa atitude. Nessa esteira, o tema proposto para a presente pesquisa de dissertação compõe-se no estudo das motivações e interesses dos *policy-makers* envolvidos para que houvesse a extinção do “Quero-Quero” e a adoção do “Escolas Sustentáveis”. Cabalmente, a problematização da pesquisa de dissertação se dá em torno do seguinte questionamento: quais motivações dos *policy-makers* para a extinção do “Quero-Quero” e adoção do “Escolas Sustentáveis”?

A hipótese da pesquisa permeia-se na afirmação a ser testada de que as ações tomadas pelos *policy-makers* envolvidos foram motivadas com o intuito de irem além da busca por eficiência e eficácia dessa política pública, conformando estratégias envolvendo interesses e controle social a esses *policy-makers*. Nessa perspectiva, *eficiência* envolveria a relação entre custo e resultado na execução de um programa ou política (COTTA, 1998); enquanto *eficácia* se relacionaria ao grau alcançado pelo programa ou política em relação ao seu objetivo, em um determinado período de tempo (COHEN e FRANCO, 2004).

Para responder a problematização proposta, abaliza-se como objetivo geral:

- Analisar as formas de atuação dos *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”.

Como objetivos específicos, intenta-se:

- Identificar os *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”;
- Verificar as estratégias de ação dos *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”;
- Demonstrar como a ação dos *policy-makers* envolvidos conformam ou modificam o “Quero-Quero” e o “Escolas Sustentáveis”;

No escopo de suprir as intenções do estudo, limitou-se o universo aos *policy-makers* locais, àqueles com algum poder decisório de extinção ou adoção dessa política pública, como prefeitos, secretários e coordenadores envolvidos nos programas supra-referidos. O trabalho mostra-se original, uma vez que capta uma espécie de política pública ainda pouco trabalhada no âmbito da Ciência Política. De igual forma, uma vez caracterizado por uma visão focada nos atores, o estudo apresenta uma perspectiva diferenciada abordando a subjetividade das suas ações, o que qualifica sua relevância acadêmica. Assim situada como política pública essencial à construção de um novo panorama socioambiental, a análise das estratégias e intenções dos envolvidos na sua implementação se mostra relevante socialmente.

# 1 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1.1 Políticas públicas e seus modelos de análise

### 1.1.1 A discussão conceitual sobre políticas públicas

Em que pese à conceituação do que venha a ser uma política pública, no campo da Ciência Política, tal termo é alvo de grandes e articulados debates. O que parece acordado a princípio é que o estudo das *políticas públicas* está intimamente relacionado ao papel dos governos em relação às demandas de seus cidadãos, isto é, muito próximo com a correlação de que são elas “o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (RUA, 1998, p. 1), resultados da política. No entanto, a disputa vai muito além. A seguir, pretende-se, de maneira organizada e direcionada, projetar um breve quadro da discussão teórica acerca do conceito, a fim de estabelecer uma noção do que se compreenderá por *política pública*, no decorrer deste trabalho.

Tal estudo, segundo Souza (2006, p. 23), conta com quatro grandes fundadores, no âmbito da área de estudo. O primeiro deles é Harold Lasswell, que conduz ao diálogo entre o conhecimento científico e experiência das decisões das análises, isto é, propõe a análise da política pública, a fim de uma maior compreensão. O conceito ainda mais recorrente para definir uma política pública deriva da ideia desse autor cuja síntese se projetaria em *quem faz o que, onde e como*. Nessa esteira, é imprescindível destacar a passagem de *Politics: Who Gets What, When, How*:

By the study of politics is here meant the study of influence and influential. The influential cannot be described satisfactorily by the use of a single index. To some extent influence is indicated by claims over values, like deference, income, safety<sup>3</sup>. (LASSWELL, 1958, p. 443)

Dessa forma, Lasswell assume como epicentro para o olhar da Ciência Política – e em especial para a política pública – a investigação das influências nas relações políticas entre os sujeitos, partindo do estudo dos métodos e características de dominação de Elites sobre a grande Massa. Para ele, portanto, esses grupos privilegiados se valem de diversas técnicas, desde propagandas amplamente

---

<sup>3</sup>Por estudo de política se entende aqui ser o estudo de influência e influente. O influente pode não ser descrito satisfatoriamente pelo uso de um único índice. Até certo ponto, a influência é indicada por reivindicações sobre valores como deferência, renda, segurança. (*Tradução do autor*)

divulgadas a negociações fechadas, no intuito de manter o controle sobre a influência, os ganhos e os rumos das políticas públicas.<sup>4</sup>

Considerado o pai do *behaviorismo*<sup>5</sup> e das escolas comportamentais, Herbert Simon (1955) é o segundo lembrado como um dos precursores da pesquisa no campo, uma vez que introduziu o conceito de racionalidade limitada aos *policy-makers*. Significa pontuar que o cérebro humano é incapaz de processar toda a informação a ele conferida de maneira totalmente lógica e científica. Há, dessa forma, um processo não puramente intelectual ou técnico por trás de uma decisão de uma política, mas acompanhado de um arcabouço de valores e visões de mundo distintos, entoados em debates e recaindo também em interações e ideais estratégicos dos atores envolvidos.

Porém, como criticado por Charles Lindblom (1981), Simon ainda se prendia a fases distintas, sequenciais e não integradas dentro do processo de políticas públicas, além de acreditar que a racionalidade poderia ser maximizada a um ponto satisfatório com o estabelecimento de regras:

A dificuldade fundamental resulta da discrepância entre a capacidade cognitiva limitada do ser humano e a complexidade dos problemas das políticas. Mesmo quando ampliada por meio de instrumentos, que vão da linguagem escrita aos computadores eletrônicos, a mente humana pode não abranger toda a complexidade da realidade social. (LINDBLUM, 1981, p. 20)

Nessa esteira, Lindblom afirma que essa análise é inadequada, pois trata-se de uma modalidade não confiável, uma vez que os analistas podem falhar ou avaliar superficialmente quando demandados de maneira superior à sua capacidade.

David Easton (1957) é o último fundador destacado, sobressaindo-se por sistematizar as políticas públicas. O autor ensina, dessa maneira, que ao receber os estímulos e demandas do meio social (*inputs*) – uma vez estes inseridos no sistema político -, os *policy-makers* precisam apresentar soluções a essas demandas, em forma de decisões e políticas públicas que conformem-se a elas (*outputs*). Easton, todavia, ainda destaca a necessidade de suportes (*supports*) às demandas para que estas sejam inseridas no sistema político, tais como atores que corroborem com seus objetivos, interesses e ações.

---

<sup>4</sup>A teoria de análise proposta por Lasswell será desenvolvida mais detalhadamente em capítulo seguinte.

<sup>5</sup>Toma-se emprestada aqui a definição composta por Simon (1955).

Para Lawrence Mead (1995), *política pública* refere-se ao estudo de políticas que analisam o governo à luz dos assuntos públicos mais relevantes. Nesse seguimento, as suas considerações preocupam-se em traçar caminhos para que a política seja mais bem realizada. Ademais o autor destaca que o foco das políticas é justamente a resolução de conflitos coletivos:

In public policy, the focus is not on outcomes that are controversial so much as those in which everyone has no interest. The question is whether government can solve the collective action problems that are the most general and important, where the obstacle to action is not substantive disagreement so much as free-riding and effort to avoid costs.<sup>6</sup> (MEAD, 1995, p. 2)

Mead, então, revela sua preocupação em evitar custos, projetando os problemas mais substantivos como alvo de políticas públicas. No entanto, o teórico parece não aprofundar os interesses intrínsecos nos atores envolvidos nem definir o que seriam esses problemas maiores.

Theodore Lowi (1972) acreditava que a política pública faz a política. Isto é, dependendo do tipo de política pública realizado, essa será apoiada ou rejeitada de acordo com o critério político. Em seu *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, Lowi (1972) desenvolve as quatro formas básicas de políticas públicas na sua visão: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas<sup>7</sup>.

Outra contribuição importante se deu a partir das ideias de Bachrach e Baratz (1962; 2011) sobre *as duas faces do poder*, cuja síntese se projeta na concepção de que não fazer algo ou deixar de fazer algo é considerado, igualmente, uma forma de fazer política ou de exercer o poder. Os autores escrevem:

Então, tendo analisado os valores dominantes, os mitos, os procedimentos políticos e as regras estabelecidas do jogo, ele poderia fazer uma cuidadosa investigação sobre quais pessoas ou grupos, se algum, ganha com o viés existente e quais, se algum, é prejudicado por ele. Em seguida, ele poderia investigar a dinâmica da *não tomada de decisões* [*non decision-making*]; ou seja, ele examinaria em que medida e de que maneira o *status quo* que orientou pessoas e grupos influencia os valores dessa comunidade e essas instituições políticas [...] que tendem a limitar o escopo da efetiva tomada de decisões a temas “seguros”. Finalmente, usando seu conhecimento da face restritiva do poder como um fundamento para a análise e como um padrão para distinguir entre decisões políticas-“chave” e “rotineiras”, o pesquisador

---

<sup>6</sup>Em matéria de política pública, o foco não está nos *outcomes* (resultados) que são muito controversos, bem como naqueles em que ninguém tem interesse. A questão é se o governo consegue resolver os problemas de ação coletiva que são mais gerais e importantes, nos quais o obstáculo para ação não é uma discordância substantiva tão grande quanto o *free-riding* e os esforços para evitar custos. (*Tradução do autor*)

<sup>7</sup>A teoria de Lowi sobre as Arenas Políticas será mais bem debatida em capítulo seguinte.

analisaria, à maneira dos pluralistas, a participação na tomada de decisões de temas concretos. (BACHRACH e BARATZ, 2011, p. 156)

Em apoio a esse entendimento – e adaptando às políticas públicas - Thomas Dye (*apud* HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013) afirmou - apesar de simplista por aplicar-se a, aparentemente, qualquer ação governamental - que política pública é *tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer*. Traz à discussão, assim, a concepção de que uma não-decisão também seria uma forma de política pública. No entanto, condutas omissivas (deixar de fazer ou a não-decisão) de caráter governamental trazem, igualmente, dificuldades metodológicas para os analistas, uma vez que tais ações acabam, muitas vezes, não constando em dados ou relatórios, pois uma das possibilidades é serem determinados ou descartados em caráter informal.

No entanto, conforme afirma oportunamente Souza (2006), a maioria das definições concentram seu foco no papel dos governos. Dessa forma, os conflitos, limites e possibilidades de cooperação seriam deixados de lado nesse tipo de análise.

Autores mais contemporâneos, todavia, apresentam perspectivas mais enriquecedoras. É o caso de Howlett, Ramesh e Perl (2013) que acreditam que:

*A policy-making trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (policy goals) com meios políticos (policy means), num processo que pode ser caracterizado como 'resolução aplicada de problemas'. (HOWLETT, RAMESH e PERL 2013, p. 5)*

Em suma, eles projetam haver duas dimensões para essa compatibilização. A primeira é a dimensão técnica, na qual se verifica a adequação de instrumentos à resolução de problemas; a segunda, a política, trata das divergências dos atores sobre a existência ou gravidade de um determinado problema.

O teórico chileno Eugenio Lahera (2003) observa que a política pública corresponde ao modo como manejar com assuntos públicos. Para ele, as políticas públicas são um fator comum da política e das decisões do governo e da oposição. O autor também destaca que uma boa política pública deve conter cursos de ação e informação ligados a um objetivo político definido de forma democrática - desenvolvidos pelo setor público e, por vezes, com a participação do setor privado e da sociedade – e que certas características facilitam uma discussão mais ampla:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea? A donde vamos?).
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
5. Consistencia interna y agragada (¿a qué se agrega?, ¿o qué inicia?).
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
7. Oportunidad política.
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero? ¿Qué condiciona qué?).
9. Claridad de objetivos.
10. Funcionalidad de los instrumentos.
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).<sup>8</sup> (LAHERA, 2003, p. 78)

Para o brasileiro Francisco Heidemann (2009), em termos gerais, políticas públicas são decisões e ações de governo e de outros atores sociais. Contudo, ele aprofunda, e faz uma crítica ao caráter polissêmico do termo, vertendo que a própria acepção da palavra “política” já geraria o sentido de não concordância entre um determinado grupo. Afirma, ainda, o autor que o termo constitui o binômio *ação-intervenção*:

Pode até haver uma política sem uma intenção formalmente manifestada, mas não haverá de forma alguma uma política positiva se não houver ações que materializem uma intenção ou propósito oficial eventualmente enunciado. Portanto, não há política pública sem ação, ressaltando-se, obviamente, as eventuais políticas deliberadamente omissivas prefiguradas por Dye. Sua formalização favorece a comunicação, o entendimento entre governo e cidadania e se coloca como base de referência. (HEIDEMANN, 2009, pp. 30-31)

Por fim, Muller e Surel (2002) escrevem que, a exemplo de outros autores, é possível identificar as políticas públicas sob três grandes características: quadro normativo de ação; força pública e competência; e ordem local. A primeira se refere ao conteúdo visível, isto é, o conjunto de decisões e declarações reunidos em um documento, que fazem com que ela exista formalmente, seguindo regras e uma estrutura de sentido. A característica seguinte se baseia na premissa de que uma política pública é uma expressão do poder público, uma ação/omissão do poder

---

<sup>8</sup>1. Fundamentação ampla e não somente específica (Qual é a ideia? Aonde se irá?).  
 2. Estimativa de custos e de alternativas de financiamento.  
 3. Fatores para uma avaliação de custo-benefício social.  
 4. Benefício social marginal comparado com o de outras políticas (O que é prioridade?).  
 5. Consistência interna e agregada (Ao que se agrega?, O que começa?).  
 6. De apoio e críticas prováveis (políticas, corporativas, acadêmicas).  
 7. Oportunidade política.  
 8. Lugar na sequência de medidas pertinentes (O que vem primeiro? O que condiciona o que?).  
 9. Clareza de objetivos.  
 10. Funcionalidade dos instrumentos.  
 11. Indicadores (custo unitário, economia, eficácia, eficiência). (Tradução do autor)

público, seja ele coercitivo, regulador, redistributivo, constitutivo, etc. O último aspecto traça a ligação da política pública a um grupo de indivíduos e/ou local afetado por essa política.

Consoante a todo o debate discorrido, considera-se neste estudo como políticas públicas: as ações comissivas e omissivas (as decisões ou não-decisões) sancionadas pelo Poder Público (*outputs*) em relação às demandas (*inputs*) da sociedade ou de um ou mais grupos de indivíduos. Porém, é mister destacar que a construção e desenvolvimento dessas políticas se dá em torno não só do Governo, mas de um conjunto de atores ou grupos interessados nela. Para Souza (2006, p. 27), por exemplo, no mundo moderno há uma autonomia relativa do Estado, “o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável às influências internas e externas”, ou seja, são dependentes de vários fatores e momentos históricos.

### **1.1.2 Teorias de análise de políticas públicas**

Uma vez ponderada a conceituação sobre políticas públicas, há de se apontar para a sua análise. Trata-se, portanto, do estudo de decisões e ações sancionadas pelo Estado, levando-se em conta os conflitos e interesses de outros atores envolvidos na sua construção.

Para Dagnino *et al.* (2002), o escopo da análise da política abarca uma gama de atividades, que estão envolvidas de alguma maneira no exame de causas e consequências da ação governamental. Dessa forma, “tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policy-makers*) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade” (DAGNINO *et al.*, 2002, p. 3). Klaus Frey (2000), ainda, faz importante destaque de sub-conceitos da análise da política pública, apresentando três termos básicos a serem distinguidos:

- a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (FREY, 2000, p. 216-217)

A seguir, discorrer-se-á a respeito de alguns modelos de análise desenvolvidos, a fim de estabelecer qual se amolda melhor aos parâmetros e objetivos da pesquisa.

### **1.1.2.1 A análise de Sistemas de Easton ou as Arenas Políticas de Lowi?**

Antes de ingressar propriamente nas teorias de análise de políticas públicas, é necessário apresentar duas vertentes que se contrapõem em relação ao nascimento e desenvolvimento das mesmas. O debate todo gira em torno de qual seria a variável independente entre a *política* (*politics*) – os mecanismos e processos – e as *políticas públicas* (*policies*), isto é, qual delas influenciaria e definiria qual.

A primeira corrente é atribuída a David Easton (a ser adotada neste trabalho), que afirmou que a *política* define a política pública. Segundo o autor, a sociedade é concebida como sistemas políticos (econômico, ecológico, social, etc.) agregando interações e objetivos diversificados entre os atores. Dessa maneira, Easton (1957) criou uma fórmula simples em que supunha haver *inputs* por meio de demandas do ambiente externo ou *withinputs* trazidas por questões de dentro do próprio sistema político, os quais adentravam e eram filtrados no sistema político, de onde saíam as decisões ou políticas públicas resultantes, conhecidas como *outputs*.

De acordo com a teoria do Sistema Político de Easton, por tratarem-se justamente de sistemas, há certas propriedades que podem ser identificadas. A primeira delas se refere à identificação, a fim de distinguir um sistema político de um sistema social. Para concretizar esse processo, há duas sub-propriedades: as unidades do sistema político, as quais dizem respeito aos elementos pelos quais um sistema é composto, neste caso, ações políticas; e as fronteiras, que projeta um determinado espaço ou ambiente em que o sistema está imerso.

A segunda propriedade acena para os *inputs* e *outputs*. Os *inputs* se baseiam em um conjunto de atributos importantes para uma sociedade e que pedem alguma decisão a fim da resolução de uma questão. Tidos como componente causal, os *inputs* apresentam dois tipos fundamentais: as demandas e os suportes. As demandas dão a característica dinâmica ao sistema, legando a informação e toda necessidade exigida por pessoas ou grupos que aspiram por determinada decisão. Segundo Easton (1957, pp. 387-388), “demands have their birth in two sectors of

experience: either in the environment of a system or within the system itself<sup>9</sup>. Em outras palavras, as demandas podem ser de ordem externa, vindas do ambiente da sociedade política ou partirem de dentro do próprio sistema, como alternativas nos relacionamentos ou como necessidades do próprio sistema.

Os *inputs* de suporte – também denominados de apoio – projetam um outro elemento essencial para que o sistema político continue funcionando. Para Easton (1957):

Energy in the forms of actions or orientation promoting and resisting a political system, the demands arising in it, and the decisions issuing from it must also be put into the system keep running. This input I shall call support. Without support, demands could not be satisfied or conflicts in goals composed.<sup>10</sup> (EASTON, 1957, p. 390)

Nessa esteira, é possível verificar que os suportes podem ser tanto externalizados como a votação em determinado candidato ou o apoio a determinada causa, como se projetar em uma característica interna como a lealdade a certa ideologia, por exemplo. De igual forma, torna-se mister relatar que os suportes alimentam três tipos de objetos: a comunidade política, o regime (ou arranjo) estabelecido e o governo. A quantidade e o objetivo do suporte, conforme afirma Easton (1957), dependerá da situação, ainda que não sejam necessariamente diretamente proporcionais.

Em outra face, os *outputs* são os resultados que o sistema oferece aos *inputs* por meio de políticas públicas ou decisões. Suas reações são verificadas no *feedback* também proposto no Sistema Político de Easton, fazendo dos *outputs* também importantes mecanismos de suporte, assim como a politização, nas relações de recompensa e sanção.

Nessa perspectiva, David Easton criou uma espécie de introdução à análise de políticas públicas, por meio de sua proposição simples no esquema do sistema político, projetando sua abordagem de que os mecanismos e comportamentos presentes em uma determinada sociedade (*politics*) é que determinam as políticas públicas (*policies*) e decisões que serão adotadas.

---

<sup>9</sup>As demandas nascem em dois setores de experiência: ou em um ambiente de um sistema ou dentro do próprio sistema. (*Tradução do autor*)

<sup>10</sup>Energia em forma de ações ou orientação, promovendo e resistindo a um sistema político, às demandas decorrentes dele e às decisões emitidas a partir dele, também precisa ser colocada para que o sistema continue fluindo. Este *input* chamarei de suporte. Sem suporte, as demandas não podem ser satisfeitas e os conflitos não podem ser compostos em metas. (*Tradução do autor*)

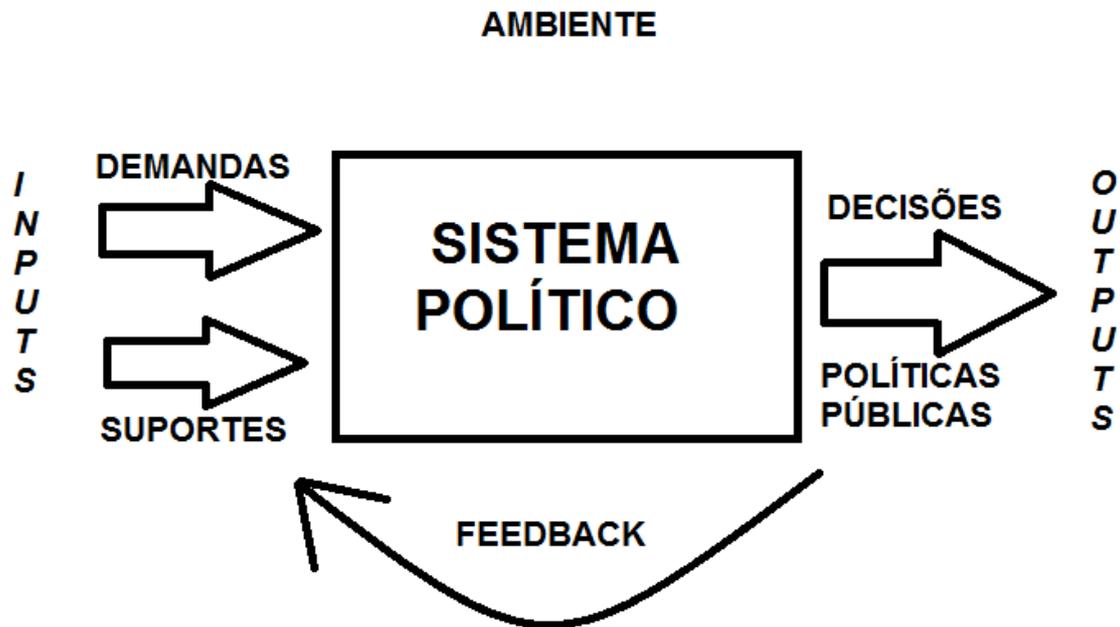


Figura 1: Adaptado de EASTON, David. *An approach to the analysis of the political system*, 1957, p. 384.

De outra feita, o professor da Universidade de Chicago, Theodore Lowi, concebeu uma teoria que contrariou a abordagem de Sistemas Políticos de Easton. Para Lowi (1972), são as políticas públicas (*policies*) que produzem ou determinam a política (*politics*), uma vez que são as expectativas e análise dos atores que criam os diversificados tipos de mecanismos, comportamentos e interações.

A proposição de Lowi, então, sugere que as interações de conflito e consenso entre os atores criam determinados padrões, os quais o autor denominou de arenas, dividindo-as em quatro: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva. Nesse diapasão, cada um desses quatro tipos representa um parâmetro de conteúdo e as maneiras de propor a resolução dos conflitos.

A Arena Distributiva descreve a expectativa concentrada em determinada área, com permuta de apoios recíprocos, alocando bens e serviços. Por possuir seus custos dispersos, uma vez que todos os contribuintes acabam pagando sem conhecer quanto exatamente, apresenta um baixíssimo grau de conflito, isto é, grande estabilidade. Seu principal impacto é, de fato, a redistribuição de recursos, como as vistas em políticas de saúde ou de educação.

A Arena Regulatória delinea um grupo de ordem que limita a ação dos indivíduos em determinada situação, aplicando, na maioria das vezes, sanção. Os custos são concentrados em grupos, baseando-se assim no conflito e tornando a

arena instável. Exemplos mais claros dessas arenas são as políticas ambientais e leis trabalhistas.

A Arena Redistributiva desenha custos e benefícios ampla e destacadamente definidos e, por isso, projeta grande grau de conflito em função da polarização de interesses, isto é, jogo de soma zero (em que há, necessariamente, um vencedor que ganhará tudo). Assim como a Política de Reforma Agrária proposta no Brasil, caracteriza-se pelos impactos redistributivos e coletivos.

A Arena Constitutiva basicamente descreve as regras que serão seguidas pelas outras três arenas; embasa as regras do jogo. Os custos e benefícios são indefinidos, caracterizando um grau de conflito baixo e denotando estabilidade nas interações. As Constituições Federais são exemplos evidentes do tipo.

As Arenas Políticas, no entanto, padecem de alguns equívocos quando analisadas mais profundamente. Além de uma variedade muito maior que os quatro exemplos ser encontrada, Frey (2000, p. 219) destaca que a aplicação “pode até ser válida para um campo específico de política ou um ‘policy issue’, sob condições particulares, mas de forma alguma serve como lei global”. O autor, assim, reitera que um exame detalhado de algumas políticas setoriais projeta a interdependência entre os processos e os resultados da política. Além do mais, é apropriado escrever que nem sempre os atores possuem suas preferências definidas de maneira aberta, havendo de considerar outros fatores.

## Tipos de coerção, de políticas públicas e de políticas

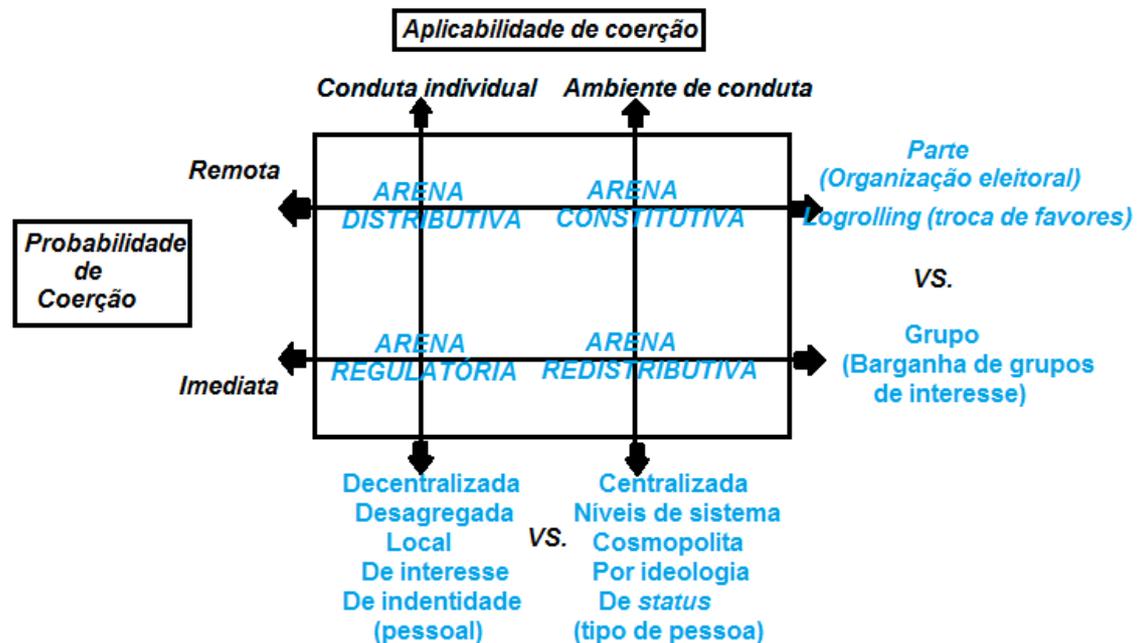


Figura 2: Adaptado de LOWI, Theodore. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, 1972, p. 300.

### 1.1.3 Modelos de análise de políticas públicas

#### 1.1.3.1 O *Policy Cycle*

O *Policy Cycle* deve sua origem a uma proposta de Lasswell de divisão em etapas na década de 1950. O “ciclo de políticas” (em tradução livre) ganhou contornos ao longo dos anos, tornando-se mais dinâmico e sensível aos exames (JANN e WEGRICH, 2007) e projetando-se como um interessante modelo heurístico para as políticas públicas. Trata-se de um processo analítico, no qual:

A vantagem mais significativa é que ele facilita o entendimento de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser investigado isoladamente ou em termos de sua relação com cada um ou com todos os outros estágios. (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 16)

Conforme corrobora Frey (2000), é sumamente importante levar em conta o caráter interativo e a complexidade temporal da análise pelo *Policy Cycle*. Nesse ponto, o autor reflete que apesar de haver uma sequência lógica de elementos da análise (as etapas), é pertinente que elas sejam investigadas sob uma visão ampla e inter-relacional, isto é, umas com reflexos nas outras, deslocando-se o objeto dinamicamente. De tal modo, os estudiosos dividem as fases em quantidades

diferentes, agregando ou fundindo algumas delas. Aqui, toma-se a divisão em cinco estágios: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; SOUZA, 2006; DAGNINO *et al.*, 2002; RUA, 1998; JANN e WEGRICH, 2007; WU *et al.*, 2014).

“A criação de políticas públicas é impulsionada por crises” (WU *et al.*, 2014, p. 15). Nessa acepção de Wu *et al.*, os gestores públicos iniciam um processo de seleção, no qual resolvem quais problemas precisam de sua atenção e ação para se tornarem uma política pública. A *montagem da agenda*, portanto, versa da etapa em que listam-se as questões comuns tornadas de interesse público, dignas da atenção do Estado, e se inserem na agenda governamental por afetar parte significativa da população ou sujeitos interessados (os atores constantemente procuram influenciar a sua construção). De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), trata-se do mais crítico dos estágios do *Policy Cycle*, já que se refere ao modo como os problemas surgem, isto é, projeta-se como uma imprecisão sobre pra que interessa a questão ou quem a definiria, pois a interação das diferentes variáveis (atores, instituições, ideias e condições materiais) dependem da situação específica (JANN e WEGRICH, 2007). Entre os atores mais comumente envolvidos na *montagem da agenda* estão os políticos eleitos e os burocratas, além de organizações coletivas, como grupos de interesse, sindicatos, e empresários, os quais disputam para que suas demandas figurem como objeto de apreciação do Estado para se tornar uma política pública.

A segunda fase do “ciclo de política” é a *formulação*. A partir da constatação da questão como um problema público, então, iniciam-se os apontamentos de um conjunto de potenciais escolhas e de possíveis soluções. Conforme Jann e Wegrich (2007, p. 48), “policy formulation includes the definition of objectives, - what should be achieved with the policy – and the consideration of different action alternatives”<sup>11</sup>, ou seja, prescinde a criação de opções sobre o que e como lidar com um problema levantado na agenda, propondo meios e/ou instrumentos e objetivos para o alcance da solução do mesmo. Do mesmo modo, recordando o caráter dinâmico e inter-relacional do *Policy Cycle*, é cogente destacar que a formulação pode se estender ao longo do ciclo, porquanto:

---

<sup>11</sup>A formulação da política pública inclui a definição de objetivos – que podem ser alcançados com a própria política – e a consideração de diferentes alternativas de ação. (*Tradução do autor*)

“a busca por novas opções de políticas pode preceder o início de um problema de política pública na definição de agenda e pode estender-se para além do ponto em que uma decisão é tomada e implementada, até a avaliação dos possíveis meios existentes e futuros de resolver problemas públicos”. (WU *et al.*, 2014, p. 53)

A *tomada de decisão* trata da etapa em que as opções foram debatidas e determinadas oficialmente. Conforme asseveram Howlett, Ramesh e Perl (2013), as decisões políticas normalmente geram uma declaração formal (leis, decretos, regulamentos) ou informal de intenção por parte dos atores públicos autorizados, no sentido de tomar (positiva ou negativamente) ou não alguma ação, produzindo ‘ganhadores’ e ‘perdedores’. Dessa feita, é importante salientar que no contexto acima descrito a “tomada de decisão” possui um sentido estrito, no qual há um embasamento preliminar das fases anteriores para que ela ocorra, mirando as escolhas apresentadas. Uma vez mais, trazendo as lições de Wu *et al.* (2014):

A tomada de decisão é distinguível da definição de agenda e da formulação de políticas, por exemplo, tanto nas principais características das tarefas, como no intervalo mais estreito dos principais atores envolvidos. Ela também é de âmbito mais abrangente do que a adoção de políticas, pois a última só enfoca o passo final no processo de tomada de decisão para determinadas políticas e tende a ignorar os processos que levam à adoção de uma política pública nova ou revista. (WU *et al.*, 2014, p. 78)

Todavia, uma vez mais, há de se invocar o dinamismo presente no *Policy Cycle*, pois a “tomada de decisão” pode incorporar um sentido mais amplo e, além de dialogar com os outros estágios, se fazer presente dentro deles. Nessa perspectiva, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 157) reiteram que ela “não é um estágio autocontido e também não é sinônimo de todo o processo de decisão política”. Ademais, a tomada de decisão de maneira objetiva e estrita, engloba poucos atores como os políticos eleitos e a burocracia com autoridade para tal.

A *implementação* é vista por alguns autores (RUA, 1998; WU *et al.*, 2014; DAGNINO *et al.*, 2002; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; PÜLZL e TREIB, 2007) como uma das fases mais emblemáticas do *Policy Cycle*, uma vez que seu estudo é bastante recente (cerca de 40 anos). Consiste em um conjunto de atividades para administrar, gerir recursos e causar os impactos da política pública pretendida, na qual se visualizará mais claramente quais as debilidades e fragilidades propostas nas etapas anteriores (e que, dessa forma, não puderam ser parcial ou completamente praticadas). Nessa esteira, Frey (2000) disserta que na implementação, o interesse da análise trata de verificar se os resultados reais de determinadas políticas correspondem aos impactos projetados na formulação da

mesma. Rua (1998), no mesmo caminho, relata que o estudo da implementação é um sinal de haver um “elo perdido” entre os processos de *tomada de decisão* e *avaliação*. Eugenio Lahera (2006) lega que trata-se de um conjunto deliberado e sequencial de atividades governamentais orientadas de acordo com o propósito e objetivos da política pública, articulados em declarações oficiais dessa política. Na visão de Howlett, Ramesh e Perl (2013), a implementação é a decisão em prática. Sua aplicação depende de servidores públicos, burocratas, mas atores não-governamentais também podem participar dessas ações.

A primeira geração da teoria da implementação é destacada por publicações de Pressman e Wildavsky, em 1973, sobre a execução de programas federais nos Estados Unidos, criando-se uma sistemática mais particularizada para a análise dessa etapa da *policy cycle* (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 183). As falhas dessa abordagem suscitadas pelos críticos da segunda geração recaem por seu foco exagerado nos políticos e administradores superiores, praticamente ignorando os níveis inferiores e o próprio público. A segunda geração se destaca pela análise da implementação quanto à sua temática, dividindo-se, basicamente, em dois enfoques: *top-down* e *bottom-up*.

Conforme Pülzl e Treib (2007), a abordagem *top-down* (que conta com teóricos como Sabatier e Mazmanian, Bardach, e Van Meter e Van Horn) começou quando se assumiu que a implementação de uma política pública inicia com uma decisão feita por um governo central (adequado ao *Policy Cycle*) com objetivos claros e inequívocos. Dessa forma, o foco recai nos motivos das políticas bem sucedidas ou não, a partir de ações e decisões anteriores, isto é, há uma forma de prevalência ou controle dos atores decisores sobre a execução dessas políticas. Entretanto, a segunda geração traz quadros mais atualizados da abordagem *top-down*, que rompem com o engessamento produzido na teoria original, admitindo o caráter político do processo de implementação nos administradores e burocratas.

O enfoque *bottom-up* (desenvolvido por estudiosos como Elmore, e Hjern e Hull) surge de críticas ao modelo *top-down*. Sua análise se baseia na continuação do processo de formulação e na interação de redes de decisão, isto é, muitos programas com frequência dependem do comprometimento e das habilidades de seus atores diretamente envolvidos no processo (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Os analistas que se apoiam nessa abordagem veem a implementação como

uma tarefa penosa aos burocratas de nível inferior, sofrendo com limitações de recursos e pressões. Assim, as falhas de implementação são justificadas e investigadas sob a perspectiva das condições e dificuldades desses burocratas de níveis inferiores ao aplicar a política, e não necessariamente na comunicação entre aqueles e os formuladores. Consoante isso, é fundamental esclarecer que a abordagem *bottom-up* não é comportada pelo *Policy Cycle*, uma vez que a divisão em etapas não combina com as suas teorias propostas, já que formulação e implementação se misturam, extinguindo a possibilidade de analisá-las em apartado. Em quadro específico, Pülzl e Treib (2007) ilustram as principais diferenças entre as teorias *top-down* e *bottom-up*:

	Teorias <i>Top-Down</i>	Teorias <i>Bottom-Up</i>
Estratégia de investigação	De cima para baixo: das decisões políticas para as execuções administrativas	De baixo para cima: dos burocratas individuais para as redes administrativas
Objetivo da análise	Predição/Recomendação política	Descrição/Explicação
Modelo de processo político	Estagista (em etapas)	Fusionista (mesclado)
Caráter do processo de implementação	Orientação hierárquica	Resolução do problema descentralizada
Modelo de democracia adjacente	Elitista	Participativo

Quadro 1: Adaptado pelo autor de Pülzl e Treib, 2007, p. 94.

Entretanto, uma grande deficiência das duas abordagens é a de presumir que os tomadores de decisão oferecem aos implementadores rumos e objetivos claros quando essas ações dependem de barganhas, negociações e interesses, além da relação com fatores normativos e econômicos. Procurando acenar para essas debilidades, surge a terceira geração da teoria da implementação, desenvolvida ao longo da década de 90, e que trouxe à tona estudos baseados no comportamento administrativo. Fazem parte dessa corrente a Teoria dos Jogos e a Teoria do Agente

Principal, os quais focalizam as influências e os motivos do comportamento dos implementadores.

A última etapa é figurada pela *avaliação*. Projeta-se como um conjunto de atividades realizadas pelos atores com finalidade de verificar os resultados de uma política pública. Trata-se da medição dos efeitos gerados pela política pública em confronto com os desígnios traçados, verificando se ela deu certo ou não. É “o processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 199), examinando objetivos, meios e resultados para que estes sejam enviados para novas rodadas de criação de políticas públicas, a fim de que elas sejam melhoradas, potencializadas ou revogadas. Os participantes mais destacados nesta etapa são os próprios órgãos que implementam a política pública e atores não-governamentais como institutos de pesquisa, universidades, empresas de consultoria e a mídia, além dos próprios cidadãos-usuários, que atuam como eleitores em períodos determinados (WU *et al.*, 2014).

#### **1.1.3.1.1 Vantagens e limitações do *Policy Cycle***

Nessa esteira, é importante salientar que a maior vantagem do *Policy Cycle* é sua concepção como modelo heurístico. De tal forma, a divisão em etapas facilita a investigação e identificação de ações e atores, além de configurar-se como um interessante instrumento analítico em relação a poupança de recursos e tempo. Entretanto, conforme explicita Saravia (2006), primeiramente, a divisão em fases é uma esquematização teórica daquilo que, de maneira improvisada e desordenada, ocorre na prática. Nessa linha, Frey (2000) discorre que:

Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode - ou até deve - acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política. Vale assinalar que o modelo heurístico do *policy cycle* é um tipo puro, idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise. O *policy cycle* nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos, mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro, pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema. (FREY, 2000, p. 19)

Sabatier (1998) também expõe algumas limitações, principalmente em relação ao seu aspecto teórico-explicativo. O autor aduz que o *Policy Cycle* carece de descrição prescritiva, uma vez que nem sempre o caso empírico se encaixa ao processo sequencial e dividido. Nesse diapasão, o modelo também sofre debilidade no quadro teórico, pois não oferece explicação causal para a mudança entre as fases e, conseqüentemente, pode não apresentar nexos teórico nas abordagens de cada uma das fases.

Além do mais, o *Policy Cycle* prescinde, implicitamente, uma abordagem *top-down* de implementação, visto que configura-se em um quadro de hierarquia e verticalização. A grande vantagem desse aspecto é seu foco em um determinado programa ou política, e sua utilidade em oferecer uma série de ferramentas para analisar o caso empírico e cada fase em especial. Corroborando com isso, Pülzl e Treib (2007) concluem que:

Additionally, the cycle framework allows the use of different analytical perspectives and corresponding research questions that will stay among the most important ones in policy research, although the stages heuristic of the policy cycle does not offer a comprehensive causal explanation for the whole policy process and even if the fundamental theoretical assumptions, on which initial versions of the framework were based, have long been left behind; of course, it is still of central importance if and why a policy drifts away from the original design during implementation.<sup>12</sup> (PÜLZL e TREIB, 2007, p. 58)

### 1.1.3.2 As Coalizões de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith

Desenvolvido no início dos anos de 1980 por Paul Sabatier e aprimorado na década seguinte pelo mesmo autor em parceria com Hank Jenkins-Smith, o modelo de *Coalizões de Defesa* (*Advocacy Coalition Framework*, em inglês) visou assumir uma proposta diversa do tradicional *Policy Cycle*. A grande crítica dos autores à abordagem de “ciclo de política pública” é que essa não conseguiu explicar a estabilidade e as mudanças de políticas públicas, e não ofereceu um modelo causal do processo político com clareza, assim como variáveis dependentes e

---

<sup>12</sup>Além disso, o modelo do *Policy Cycle* permite o uso de diferentes perspectivas analíticas e questões de pesquisa correspondentes que estarão entre os mais importantes na pesquisa de políticas, embora a heurística das fases do *Policy Cycle* não ofereça uma explicação causal abrangente para todo o processo político, mesmo com os pressupostos teóricos fundamentais, em que as versões iniciais do modelo eram baseadas, e que foram há muito tempo deixados para trás; evidentemente, ele ainda é de importância central se (e porque) uma política se afasta do desígnio durante a implementação.

independentes, excluindo-se de um modelo teórico-explicativo convincente. De tal modo, Sabatier (1998, p. 99) apresenta as cinco premissas básicas do seu modelo:

- 1) Uma teoria de políticas públicas precisa abordar qual o papel que as informações técnicas em relação à magnitude e aspectos do problema, suas causas e os prováveis impactos das várias soluções do processo, pois isso permeia a maioria da discussão entre as elites;
- 2) A compreensão do processo de mudança da política (e o papel das informações técnicas) requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais, necessário também para uma avaliação razoável dos impactos da política pública;
- 3) A unidade mais útil para compreensão do processo político é um sistema de política pública. Um subsistema é formado por uma variedade de organizações públicas e privadas, ativamente envolvidos com um problema de política pública, e que procuram regularmente influenciar esse domínio.
- 4) Em todos os domínios, os subsistemas de políticas públicas envolverão atores de vários níveis de governo em um só país, incluindo de organizações internacionais e outros países;
- 5) As políticas públicas incorporam as teorias implícitas sobre como alcançar seus objetivos, assim podendo ser conceituado como um sistema de crenças. Envolve percepção de mundo, causais e de eficácia. Essa capacidade de mapear crenças e políticas sobre o mesmo quadro fornece um veículo para avaliar a influência de vários atores ao longo do tempo, incluindo o papel da informação técnica.

Dessa maneira, Sabatier e Jenkins-Smith articularam sua proposição a partir da problematização de que, uma vez que indivíduos – e não as organizações – formulam objetivos em uma política pública, de que forma a coletividade possui intenções e fins próprios? A teoria das *Coalizões de Defesa*, então, propõe que os interesses individuais são desenvolvidos e agrupados a partir de pontos comuns, formando essas coalizões, cujas características permeiam as crenças, ideias, valores e desejos dos atores entrelaçados. Assim, dentro de um sistema de políticas públicas existiriam vários subsistemas formados por coalizões que disputam ou auxiliam-se entre si, no intuito de buscar seus objetivos. O funcionamento do modelo

de *Coalizões de Defesa*, de tal modo, consoante o esquema revisado apresentado por Sabatier (1998, p. 102), projeta três grandes quadros que interagem entre si: *parâmetros relativamente estáveis; eventos externos ao sistema; e o subsistema de política pública.*

Conforme escrevem Sabatier e Weible (2007), os *parâmetros relativamente estáveis* são estáveis por longos períodos de tempo (cem anos ou mais - e por essa resistência à mudança não são alvos estratégicos dos participantes envolvidos), projetando sua importância à medida em que estruturam a natureza do problema, estabelecem as regras de mudança da política pública e coagem os recursos avaliáveis aos atores da política pública. Deste modo, os autores traçam quatro grandes parâmetros: os bens, isto é, os atributos basilares da área de problema; a distribuição básica dos recursos naturais; as regras de sustentação; e os valores socioculturais fundamentais e estrutura social, os quais caracterizam a coalizão a ser tratada.

Para que, então, ocorra de fato a coalizão e disputa dentro do subsistema político, deve haver, preliminarmente, a coação e recursos dos atores envolvidos e, muitas vezes um grau de consenso grande para a mudança na política.

O *subsistema político*, segundo Sabatier e Weible (2007), é definido por sua fronteira territorial (de motivações), seus muitos participantes de todos os níveis de governos e grupos de interesse, mídia e instituições de pesquisa. Seu funcionamento, portanto, é permeado pela disputa entre coalizões – cada qual com suas crenças e valores que a formam -, as quais valem-se de recursos e estratégias, para que sua vontade prevaleça na decisão da autoridade governamental e na instituição de regras e recursos, que resultarão no *output* – ou resultado da política pública – e seus impactos. Para facilitar o entendimento entre as coalizões, a fim de chegar a uma decisão que conforte a todas as partes, o modelo de *Coalizões de Defesa* sugere os *policy brokers*, uma espécie de ator-mediador redutor da atividade conflituosa.

A teoria de Sabatier e Jenkins-Smith indica, além disso, quatro *eventos externos ao sistema*, os quais tanto influenciam nas interações, construções de coalizões e formações de políticas públicas quanto o inverso, ou seja, são modificadas por elas. Mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública e na coalizão sistêmica de governos são os três primeiros fatores, os quais

evidentemente são possíveis em um sistema democrático, sujeito a transformações em política econômica ou no próprio posicionamento político do governo. O quarto evento se refere às decisões e impactos políticos de outros subsistemas, cujas consequências podem influenciar, uma vez que as políticas públicas dos vários subsistemas se permitem dialogar entre si.

No que concerne às *Coalizões de Defesa*, portanto, faz-se necessário, nesse tópico, mensurar seus pontos fortes e fracos. Primeiramente, de maneira positiva, a teoria de Sabatier e Jenkins-Smith trata, sem dúvida, de revelar-se um modelo explicativo bastante embasado. Pretende analisar a origem dos conflitos políticos por meio de sua esquematização dos subsistemas, bem como suas fraquezas, além de dar importância primordial às alianças ou coalizões entre os atores. Conforme Sabatier e Weible (2007, p. 132), ainda, o modelo “is very applicable to different governing structures, cultural-societies, and policy areas”<sup>13</sup>, além de incluir um rol significativo de informação científica e técnica nos estudos das disputas políticas e das políticas públicas.

Todavia, de outra face, há várias debilidades que fazem *Coalizões de Defesa* uma difícil adoção como modelo de análise. De início, como próprio modelo heurístico ou de investigação, ele torna-se demasiadamente complicado e exige muito mais disponibilidade de tempo e de recursos para que haja um exame adequado. Ao contrário do *Policy Cycle*, ele não denota a focalização em alguma parte do processo, mas exige uma varredura completa dos subsistemas e de seus fatores. Um outro ponto que destaca limitação é o fato de que, aparentemente, as coalizões precisam estar bastante evidentes nos subsistemas e que, pelo fato de estudar os conflitos entre elas, não possa haver a hegemonia de uma coalizão.

As crenças e valores que estruturam as coalizões, apesar de não se configurarem em um fator necessariamente negativo, também carecem de uma visão meticulosa, visto que são conceitos bastante trabalhados e discutidos por outras teorias como a culturalista, neoinstitucionalista, e a vertente de Redes de Políticas Públicas. Ademais, Sabatier e Weible (2007) admitem que alguns pontos do modelo carecem de elos mais contundentes tanto em relação à teoria, quanto à empiria:

---

<sup>13</sup>[o modelo] é muito aplicável a diferentes estruturas governamentais, sociedades culturais e áreas de políticas públicas. (Tradução do autor)

There are some missing links in the causal processes depicted by the ACF that need additional theoretical and empirical investigation. Two of these missing links include understanding how advocacy coalitions use resources and venues and identifying the factors that structure policy subsystems to favor the existence of one dominate advocacy coalition, two or more competing advocacy coalitions, or no advocacy coalitions. Understanding these missing links is critical for piecing together and testing the subsystem processes of belief and policy change predicted by the ACF.<sup>14</sup> (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 133)

### 1.1.3.3 As Redes de Políticas Públicas

Assinalando uma vertente analítica de políticas públicas mais nova, surge o estudo de *Redes de Políticas Públicas*, cujo nome expoente no Brasil é Eduardo Cesar Marques. As redes são estruturas capazes de expansão ilimitada (e por isso sem um padrão de interações), integrando conjuntos de conexões (também chamadas de “nós”) que compartilhem a mesma comunicação, cujo dinamismo e interação nas relações é fundamental, a fim de estabelecer a pesquisa em relacionamentos interorganizacionais, policêntricos e interdependentes, em que a unidade não é somente subordinada hierarquicamente. Como em toda relação, a análise recai na construção e desenvolvimento de comportamentos, envolvendo estratégias e conflitos entre os agentes das redes.

Eduardo Marques (1998; 1999; 2000) entende ser “rede social” o campo estruturado por vínculos – de natureza e contextos diversos - entre indivíduos, organizações ou grupos construídos ao longo do tempo. Para ele, o pressuposto central na análise de redes é a posição dos atores nelas, uma vez que isso molda suas ações e estratégias, inclusive na construção de preferências e projetos, e detalha os padrões de organização no interior do Estado e da sua inserção nos âmbitos econômico e político (MARQUES, 1999; 2006). Nessa esteira, o autor escreve que:

A força da análise de redes sociais está na possibilidade de se construir estudos muito precisos em termos descritivos sem impor uma estrutura *a priori* à realidade e aos atores, criando um tipo muito particular de individualismo relacional. Este tipo de análise permite a realização de investigações sofisticadas e diretas sobre os padrões de relação entre

---

<sup>14</sup>Há alguns elos perdidos nos processos causais do modelo de *Coalizões de Defesa*, que necessitam de investigação teórica e empírica adicional. Dois desses elos perdidos incluem a compreensão de como as coalizões utilizam recursos e locais, e como identificam os fatores que estruturam subsistemas para favorecer a existência de uma coalizão dominante, duas ou mais coalizões concorrentes ou nenhuma coalizão. Compreender esses elos perdidos é essencial para juntar as peças e testar os processos de subsistema de crença e mudança política previstos pelo modelo de *Coalizão de Defesa*. (Tradução do autor)

indivíduos e grupos, aproximando-nos dos tão decantados microfundamentos da ação social sem a perda de visão da estrutura. É importante salientar, entretanto, que a potencialidade aberta pela metodologia *não substitui* a análise de atributos e estruturas formais, para o que inúmeras outras perspectivas como o neoinstitucionalismo, a escolha racional e a análise espacial continuam tendo muito a contribuir. No entanto, como toda nova ferramenta analítica, a análise de redes “ilumina” um amplo leque de aspectos da realidade social que permaneciam até então obscuros, permitindo novos olhares sobre fenômenos pouco compreendidos, ou mesmo a construção analítica de novos objetos de estudo. Com base nessa metodologia, podemos pela primeira vez analisar a interação entre Estado e sociedade sem recorrer a um padrão de relações *a priori*, dando espaço para que os dois campos se interpenetrem, o que nos possibilita interpretar de maneira mais precisa a realidade social. (MARQUES, 1999, p. 47)

Dessa forma, o estudo das redes permite ao mesmo tempo um panorama geral, porém com a perspectiva nos detalhes das conexões entre os indivíduos de uma mesma rede. Nessa visão, é necessário cuidar, de igual maneira, tanto as estratégias quanto o resultado da política pública, além das relações de poder desenhadas dentro da própria rede:

As relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis e influenciam os resultados da política. O estudo das redes permite integrar os atores em seus contextos relacionais específicos sem necessariamente abandonar os pressupostos ligados à sua racionalidade, embora esta ganhe contornos bastante distintos dos considerados comumente pelas literaturas de ciência política e economia. É interessante observar que essa formulação aproxima a análise de redes em termos teóricos da compreensão de formulações do neo-institucionalismo. A ciência política incorporou a análise de redes principalmente em duas distintas linhas de trabalho, de inspiração das teorias das elites e pluralista. Na primeira, foram tematizadas as relações no interior das elites, discutindo a interpenetração no mundo das empresas e as suas conexões com a esfera política.

[...] Uma segunda linha de trabalhos estudou diretamente as políticas públicas. (MARQUES, 2006, p. 20)

Conforme ensina Massardier (2006), a ideia do modelo das *Redes de Políticas Públicas* surgiu da necessidade de resposta – dada de maneira limitada pelas teorias existentes, segundo ele – aos processos de intermediação entre os grupos de interesse. Assim, o autor explana que:

O debate é, ao mesmo tempo, sobre uma denúncia do pluralismo, que deixa excessivo espaço para a ideia de que cada um pode ter acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta, e sobre uma crítica do neocorporativismo que, ao contrário, fecha esse jogo de acesso. Alguns autores observaram dois tipos de fenômenos: por um lado, uma impenetrabilidade da representação dos interesses em espaços fechados integrados por atores públicos e privados e, por outro, a proliferação desses espaços. (MASSARDIER, 2006, p. 168)

Nesse caminho, uma série de características pode ser constatada na análise de Redes de Políticas Públicas. O funcionamento se dá por meio de ações – concretizando a relação informal entre os membros - e a interdependência se baseia nas trocas ocorridas entre eles – e essas é que definem o poder nas interações.

Ademais, cada área composta de política pública seria tematizada por um subsistema específico definido pelo reconhecimento entre os agentes envolvidos – os *policy domains* (MARQUES, 2000). Buscando, então, contextualização à realidade brasileira, Eduardo Marques (2006) procura aplicar o método a um *policy domain* centrado nos órgãos estatais, visto a fragilidade das organizações da sociedade civil se comparadas a sistemas mais pluralistas, além de classificar como sua unidade básica das relações na rede os indivíduos e não as organizações, tendo em vista a baixa institucionalização e a importância das relações pessoais. Porquanto, ele destaca que “o tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos” (MARQUES, 2006, p. 22), isto é, a construção de canais institucionais é feita através de contatos institucionais e pessoais, por visões de mundo, preferências e estratégias.

Noutro ponto, há de se ressaltar a existência de diversas classificações quanto ao tipo das redes. Em relação ao nível de centralização de seus atores, podem se dividir em: hierárquicas ou não-hierárquicas. Classificadas quanto à ligação de seus agentes, há as redes: díades, em que um ator se relaciona com outros dois separadamente (ideia de um triângulo aberto); tríades, nas quais um ator se conecta com outros dois simultaneamente (ideia de um triângulo fechado); e grupos, em que mais de três unidades (ou agentes) interagem de maneira concomitante. Além disso, podem ser *intraorganizacionais*, quando a estrutura de uma organização se modifica de uma composição hierárquica pela integração em redes; e *interorganizacionais*, nas quais diversas organizações formam arranjos e cooperam entre si.

Uma outra categorização importante é trazida por Marques e Bichir (2011), dispondo de redes *egocentradas* e redes *sociocentradas* (ou sistemas abertos). As redes *sociocentradas* denotam e projetam sua preocupação nos atores da rede e nas relações estabelecidas por eles. As redes *egocentradas* se manifestam como uma focalização das redes pessoais. Segundo Marques e Bichir (2011), tratam-se,

conceitualmente, de redes pessoais, mas centradas no ego e com distância maior possível de um passo a partir dele, isto é, sua análise não parte de considerações ontológicas individualistas sobre padrões de relação, mas de uma restrição produzida pelo método das redes de sociabilidade mais ampla.

Gilles Massardier (2006) busca um último recorte tipológico e classifica as *Redes de Políticas Públicas* em: *redes de projeto e temáticas, comunidades de política pública, e comunidades epistêmicas*. As primeiras referem-se àquelas formadas em função de um objetivo específico e, uma vez sendo as prioridades dos atores hierarquizadas, suas trocas são horizontais, em busca da satisfação de seus interesses e competição pela influência sobre a captação de recursos. Os interesses coletivos são, na verdade, o conjunto de interesses (HECLO, 1978).

As *comunidades de política pública* configuram-se em tipos mais fechados e densos; isso porque seus membros “partilham de um sentido cognitivo, uma ‘razão de agir’ sobre a política públicas que os reúne” (MASSADIER, 2006, p. 175), elevando os custos de entrada, todavia, por conseguinte, permitindo maior homogeneidade, estabilidade e pontos comuns nos *outputs* das políticas públicas. O terceiro tipo é qualificado pela integração social embasada nas motivações, ideias e razões dos atores para agir em uma política pública, isto é, um grande conjunto de valores, técnicas e crenças compartilhadas pelos membros de uma comunidade. Entretanto, conforme o próprio autor admite:

Por essas três acepções de redes de política pública fica claro que a dimensão de conflito das relações sociais desaparece nesse tipo de análise, pois o objetivo é de compreender como os sistemas de ação produzem, pela troca cooperativa entre seus membros, dispositivos coerentes de política pública que se aplicam ao seu setor de ação ou à viabilidade de um projeto particular. Se o conflito existe, é mais entre as redes do que dentro das redes (ainda que os autores não neguem essa dimensão, eles também não focalizam esse ponto). (MASSADIER, 2006, p. 178)

Para além das tipologias (e suas verificáveis limitações), a análise pelas *Redes de Políticas Públicas* mostra-se bastante interessante. Afora sua positiva sustentação analítica da interação entre os atores, bem como suas conexões e influências, o modelo se mostra heurísticamente vantajoso por permitir a reflexão sobre as estruturas hierárquicas internas e, principalmente, sobre as contradições das ações/decisões públicas.

Massardier (2006) busca enaltecer tais características, legando que por meio da investigação pelo modelo de redes é possível verificar um duplo movimento que expõe tais contradições. Para ele:

Por um lado, as interações entre atores que pertencem a organizações diferentes permitem, claramente, a transposição das fronteiras organizacionais, bem como relações interorganizacionais estáveis (por exemplo, entre um gerente médio de um serviço de uma câmara de comércio e indústria e um diretor de hospital para implantar um projeto europeu) ou intraorganizacionais (entre um funcionário inferior de um órgão e um alto funcionário de outro serviço da mesma administração, por exemplo). As redes contribuem para horizontalizar as relações sociais entre os membros de uma mesma organização e os serviços de organizações diferentes, permitindo trocas interorganizacionais entre atores que só teriam tido, de outra forma, relações hierárquicas.

Por outro lado, como sistema fechado, as redes reproduzem hierarquias próprias, que dependem também das estruturas hierarquizadas das relações, quer sejam de capitais acumulados fora das redes (legitimidade social, status vinculado a uma posição social, recursos ligados a um cargo, principalmente à possibilidade de obter recursos financeiros, competência técnica, etc.), quer seja o valor concedido para esses recursos em razão de sua raridade e de sua necessidade na rede. O cálculo de troca interna na rede permite também determinar a distribuição dos poderes. [...] As redes são sistemas organizados de trocas de recursos raros. Nesse tipo de abordagem, a troca, que é a base da definição das redes, não impede que se apreendam as estruturas sociais. (MASSARDIER, 2006, pp. 180-181)

### **1.1.3.4 Neoinstitucionalismo e Estilos Políticos como modelos de análise das políticas públicas**

#### **1.1.3.4.1 Neoinstitucionalismo**

O Neoinstitucionalismo surgiu a partir dos escritos de James March e Johan Olsen, no final da década de 80 (Thomas Norrin já havia introduzido o tema na Economia), como forma de confrontar as teorias de comportamento (*behavioristas*)<sup>15</sup>. Dessa maneira, a escola ressalta a importância das instituições nas definições de política e políticas públicas, ainda que proteja-se de certas semelhanças com o institucionalismo tradicional, este centrado nas organizações político-administrativas.

Conforme destacam Muller e Surel (2002), há dois elementos fundamentais que diferem o neoinstitucionalismo de outras correntes. O primeiro deles é a dimensão das *instituições como fator de ordem*. Desejam expor os autores que “as regras, as rotinas e os modos operatórios estandardizados são um fator de ordem

<sup>15</sup>Toma-se emprestada a concepção de Simon (1955), do abandono das posições normativas e prescritivas, com a consequente adoção das perspectivas explicativas e descritivas, com foco nas pessoas e em seu contexto organizacional.

na atividade política, reduzindo o caráter caótico da competição” (MULLER e SUREL, 2002, p. 40), isto é, arregamentos, codificações e procedimentos possuem, de fato, um grande valor no desenvolvimento e manutenção da política. No entanto, a presença de um conjunto de regras estabelecidas não traduz necessariamente o aleijamento dos atores envolvidos, sendo-lhes permitida certa maleabilidade dentro do processo.

O segundo elemento destacado é a visão da *política como interpretação do mundo*. As características aqui propostas são as mais preciosas para diferenciar o neoinstitucionalismo do institucionalismo tradicional, visto que além das meras convenções e arregamentos formais impulsionados pelas instituições, existe a evidente valoração da cultura e das crenças. Nesse sentido, é possível modificar as regras, ainda que haja limitações institucionais para tal, uma vez que “a política não é somente fundada sobre a escolha (abordagem pela escolha racional), mas também sobre os mecanismos de construção e de interpretação do mundo” (MULLER e SUREL, 2002, p. 41). Nesse diapasão, acentua Frey (2000) que:

Isso significa que os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais. Também as suas identidades, ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas. (FREY, 2000, p. 233)

Todavia, o neoinstitucionalismo também trouxe consigo uma série de autores que reivindicaram o título para si. Dessa forma, Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) dividiram-no em três versões, de acordo com algumas características peculiares a cada um deles: *o institucionalismo histórico*, *o institucionalismo da escolha racional* e *o institucionalismo sociológico*.

O institucionalismo histórico possui como principal perspectiva a *path dependence* (dependência do caminho), o que significa projetar que ação pública segue um caminho evolutivo, esta assegurada em uma cadeia causal e de adaptação. Dessa forma, as instituições acabam perdendo um pouco de suas forças uma vez que a crença nessas trajetórias faz com que cada caso seja muito particular, de acordo com fatos e determinantes históricos no seu percurso. Conforme destacam Hall e Taylor (2003):

Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196)

A perspectiva do institucionalismo da escolha racional “busca integrar na escola da escolha racional uma dimensão suplementar, centrada no papel das instituições como redutoras e fator determinante de produção e de expressão das preferências dos atores sociais” (MULLER e SUREL, 2002, p. 43). Sob essa acepção, Hall e Taylor (2003) traçam quatro características peculiares dessa escola:

Em primeiro lugar, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. De modo geral, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos.

Em segundo lugar, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade [...]. Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo.

Em seguida, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas intuições fundamentais são, primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. [...]

Por fim, os institucionalistas dessa escola desenvolveram um enfoque que lhe é própria no tocante à explicação da origem das instituições. Em geral eles começam utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição. Explicam em seguida a existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição. Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. (HALL e TAYLOR, 2003, pp. 205-206)

A última versão apresentada é a do institucionalismo sociológico. Tal corrente é, sem dúvida, a que mais se aproxima do pensamento culturalista, uma vez que confere bastante ênfase à visão cultural e mítica. Instituições e cultura são conceitos complementares e inter-relacionados e, portanto, há certa particularização nas situações e ações, pois os institucionalistas sociológicos creem que o indivíduo lida

com a situação de acordo com as instituições disponíveis, porém também podendo as produzir. A cultura é, assim, vista como uma instituição:

Em consequência, numerosos institucionalistas enfatizam a natureza altamente interativa das relações entre as instituições e a ação individual, na qual cada polo constitui o outro. Quando agem conforme uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais, vale dizer, empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção a que obedecem. Um corolário fundamental dessa visão das coisas é a ideia de que a ação está estreitamente ligada à interpretação. Desse modo, os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo da instituição lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, não raro de modo relativamente simultâneo. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 210)

#### **1.1.3.4.2 A noção culturalista dos Estilos Políticos**

Apesar das primeiras projeções serem legadas a *Democracia na América*, de Alexis Tocqueville, vista como uma espécie de gênese da cultura política, é indiscutível que o grande marco que caracteriza o início das ideias dessa escola está na obra de Gabriel Almond e Sidney Verba, denominada *The Civic Culture*. Nela, os autores analisam a política em cinco nações diferentes, aplicando diversas técnicas e criando diversos mecanismos, que resultam na conclusão de que as diferenças entre os casos estudados somente podem ser oriundas de fatores culturais e não meramente moldados pelas instituições, como exaltada na corrente do institucionalismo tradicional. Para Almond e Verba (1989, p. 13), a cultura política trata da distribuição particular de padrões de orientação no que diz respeito a objetos políticos entre os membros de determinada nação. Nessa perspectiva, os autores (ALMOND e VERBA, 1989) apresentam três diferentes tipos de cultura política, de acordo com o binômio *orientação-objeto político: paroquial, sujeita e participante*. Em suma, a cultura política *paroquial* se refere a tradições tribais, com chefes; a *sujeita* exprime ainda a autoridade governamental, enquanto a *participante* projeta que os membros da sociedade orientam processos e estruturas políticas e administrativas.

Todavia, as ideias e análises precursoras de Almond e Verba foram alvo de muitas críticas:

A outra fonte de críticas centra-se na incapacidade de *The Civic Culture* em definir as variáveis associadas à formação da cultura política, o que também se refere à relação entre cultura e estrutura política. A simples referência à socialização política não é suficiente para descrever a complexidade do fenômeno. Propõe-se a adoção de uma abordagem interpretativa, baseada na interconexão entre estrutura política e cultura política, na qual essa última assume uma posição constitutiva da ação política, e não meramente instrumental, visto ser essa uma parte central na vida do cidadão e não apenas uma disposição frente a políticas públicas. (RENNÓ, 1998, p 76)

Muitas dessas condenações foram combatidas e desacentuadas por teóricos culturalistas posteriores. Para José Álvaro Moisés (2008):

A cultura política refere-se a uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos – como orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse por política, tolerância, confiança interpessoal e institucional – que afeta o envolvimento das pessoas com a vida pública. A teoria postula que essas orientações têm longa duração no tempo e, assim, que elas influenciam os cidadãos a aceitarem ou não o regime democrático como sua alternativa preferencial. Mas isso não quer dizer que mudanças de orientação não possam ocorrer, neste caso, sob a pressão de efeitos de transformações geracionais e/ou de processos de modernização econômica e social sobre os valores políticos. (MOISÉS, 1998, p. 16)

Portanto, contrariando uma perspectiva tradicionalmente institucional, Moisés afirma que, em um quadro comparativo, o resultado dos processos de democratização contemporâneos confirma a grande diferença entre eles, o que excluiria um caminho único para a institucionalização da democracia, afinal seriam fatos complexos. As instituições, assim, configurariam-se em “instrumentos neutros de realização de interesses e preferências, mas corresponde[riam] a escolhas normativas sobre como processar seus conflitos constitutivos” (MOISÉS, 1998, p. 15), isto é, elas seriam moldadas pelos membros da sociedade, ao invés de moldá-los e de delinear a própria política.

Por sua vez, Robert Putnam (2005), em sua obra *Comunidade e Democracia*, traça um estudo da Itália, apresentando as interações entre os atores e impondo a importância da cultura, confiança e crenças para o desenvolvimento político dentro de uma comunidade. O autor exemplifica sua defesa ao expor que:

O desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, depende de como esses problemas são resolvidos. Num mundo habitado por santos, talvez os dilemas da ação coletiva não existissem, mas o altruísmo universal é uma premissa quixotesca para quaisquer ações ou teorias sociais. Quando os atores são incapazes de assumir compromisso entre si, eles têm que renunciar – pesadamente, porém racionalmente – a muitas oportunidades de proveito mútuo. (PUTNAM, 2005, p. 174)

Lúcio Rennó (1998) busca em seu texto *Cultura Política: vícios e virtudes* uma forma de equilibrar as qualidades e críticas do conceito, a fim de estabelecer melhores vias para o estudo do tema. O teórico confere que “vários autores contemporâneos dedicam-se ao estudo de cultura política. O tema geral dessas pesquisas é a importância de valores, sentimentos, crenças e conhecimentos na explicação do comportamento político” (RENNÓ, 1998, p. 71). Nesse sentido, o autor destaca algumas observações importantes:

Os estudos realizados sobre a relação entre desenvolvimento político e cultura política apresentaram algumas generalizações. A primeira delas é que em nenhuma sociedade há uma cultura política homogênea. As principais diferenças existentes ocorrem entre cultura política das elites e das massas. Outra diz respeito ao embate entre valores modernos e tradicionais. O choque entre as diferentes subculturas não está descartado.

Uma segunda generalização diz respeito ao conteúdo da cultura política. Os temas centrais das atitudes políticas referem-se a valores como confiança e desconfiança mútua, igualdade e hierarquia, liberdade e coerção, comprometimentos com princípios universais e com interesses paroquiais. Quanto mais prevalecem os valores de igualdade, liberdade, confiança mútua e comprometimentos com princípios universais, mais democrática e desenvolvida é uma sociedade (RENNÓ, 1998, p. 81)

Os culturalistas propõem, ainda, que as preferências dos agentes são internas e se projetam de relações sociais entre diferentes culturas.

Por isso, a cultura se forma no processo de tomada de decisão. A identificação com uma cultura, que se dá através do conflito entre padrões valorativos, é o ponto de partida para a formação de preferências. São as diferenças entre os grupos que definem a própria identidade cultural. A cultura é formada pela atuação individual, pela tomada de decisão, assim como condiciona esse processo). Os valores mais duradouros tendem a ser repetidamente escolhidos, embora seja essa repetição que os torne válidos. A ação é fruto do condicionamento, muito mais do que da cognição. Os indivíduos exercem controle sobre os demais, institucionalizando os julgamentos morais que justificam as relações interpessoais. (RENNÓ, 1998, p. 87)

Uma vez ponderadas as considerações a respeito da concepção da cultura política, torna-se menos intrincado observá-la sob o ponto de vista da análise de políticas públicas. Inicialmente é interessante trazer a contribuição de Street (1993 *apud* RENNÓ, 1998) de que o papel da cultura política é decisivo para a explicação da ação política. Dessa forma, deve a teoria fornecer elementos que provem a importância dos aspectos culturais na explicação do comportamento político, confrontando assim as escolas institucionalistas e da escolha racional.

A abordagem de Estilos Políticos, então, surge como forma de análise de políticas públicas com sinais evidentemente culturalistas. Trata-se de um modelo que busca averiguar os tipos de comportamento político em cada sociedade,

baseado na série de valores e crenças de seus membros, e como as políticas públicas são criadas e desenvolvidas dentro de tais padrões. Nessa direção, Klaus Frey (2000) destaca que:

Sociedades instáveis que se encontram em um processo de transformação, em geral, são caracterizadas por tensões entre os padrões individuais de comportamento e aqueles que transcendem as ações individuais. Devido a mudanças em relação aos valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem atores, particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas, que se empenham a favor de modificações dos estilos de comportamento político. Esse fenômeno se torna mais evidente no caso de alguns atores terem conseguido institucionalizar novos estilos de comportamento mediante novos procedimentos e arranjos. Um exemplo disso é o surgimento de novos canais de participação (conselhos populares, orçamento participativo, foros de debate etc.) na política municipal brasileira, esses por sua vez são o resultado, pelo menos em parte, da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral. (FREY, 2000, p. 236)

Assim, o autor reitera o condicionamento de estilos políticos pela porção de valores e ideias da sociedade, mas revela que na sua opinião “a cultura política não determina a performance governamental e o estilo político”, e exemplifica escrevendo que se fosse de tal maneira, “não seria compreensível a quantidade de estilos políticos nos governos estaduais ou municipais, que podemos observar na realidade política e que condiciona também as realizações materiais das políticas públicas concretas” (FREY, 2000, p. 238).

Ademais, a análise pela abordagem de Estilos Políticos se faz sob variáveis dependentes (organização econômica, sistema político) e variáveis independentes (os *outputs*, os programas de políticas públicas). A análise recai na perspectiva de conhecer de que forma os estilos políticos adotados repercutem em cada uma dessas variáveis.

Dessa feita, é mister escrever que a cultura realmente importa quando da análise da construção e desenvolvimento de políticas públicas. Isso porque a finalidade de uma política pública – esta edificada pelo Poder Público e, não raro, por uma infinidade de atores com interesses – é justamente a realização de desejos demandados pela sociedade. Nesse sentido, desprende-se que as sociedades não são homogêneas e suas crenças e valores interferem muito fortemente na criação dessas políticas. Por isso, a mera explicação do institucionalismo clássico de que as instituições basilar as políticas públicas se configura tênue e desarticulada, visto que o comportamento político (determinado pelo estudo dos Estilos Políticos) dos

membros de cada grupo mostra-se densamente influente, conforme estudos empíricos realizados por diversos defensores da corrente.

Entretanto, o desenvolvimento do Neoinstitucionalismo, com o intuito de romper com as teorias que prescindiam o comportamento no bojo da definição da política, trouxe uma perspectiva interessante a ser avaliada no que se refere à análise das políticas públicas. Apesar de algumas das correntes – as versões trazidas por Hall e Taylor (2003) - se mostrarem suscetíveis a várias críticas, muitas vezes por apresentarem-se próximas ao institucionalismo tradicional, a escola Neoinstitucional se esforça em tentar equilibrar algumas acepções que seus antecessores não se permitiram. O mais notório é o fato de atribuir também às instituições uma parcela significativa na constituição e amoldamento políticos de uma sociedade sem, contudo, ignorar certos fatores de valores e crenças que, em determinados exames, fazem-se por si uma instituição.

Em que pese todas essas considerações, portanto, a análise de políticas públicas sob o enfoque da Cultura Política – na abordagem de Estilos Políticos – mostra-se significativa. Todavia, é essencial rememorar que as instituições políticas também possuem um peso expressivo na construção e padronização da política. Dessa forma, a busca pela inter-relação, diálogo e integração dessas duas abordagens – Estilos Políticos e Neoinstitucional – é um ponto indiscutivelmente eminente na ampliação do pensamento analítico de políticas públicas.

Por fim, é interessante legar algumas escolhas realizadas. Do debate das teorias e modelos apresentados, e dos objetivos perseguidos na pesquisa ora proposta, é possível notar caminhos mais condizentes e vias mais adjacentes para a análise dos programas de políticas públicas.

Primeiramente, a própria acepção de uma política pública, apesar da centralidade nas decisões (ações ou omissões) do Estado, envolve uma grande quantidade de atores na sua implementação, tanto públicos quanto privados. Dessa conclusão, é necessário reiterar que esses atores – agentes, sujeitos, organizações ou grupos - possuem interesses próprios, porquanto encontram-se em contínuo estado de interação, seja ele de caráter cooperativo ou conflitivo.

A partir dos alicerces teóricos traçados e acima expostos, desse modo, torna-se plausível a opção pelo modelo analítico específico mais adequado. Apesar da

vertente das *Coalizões de Defesa* se mostrar bastante contundente na base teórico-explicativa, seu método demanda um lapso de tempo e quantidade de recursos muito grandes, o que o constitui como um modelo investigativo indisponível à pesquisa.

O *Policy Cycle*, ainda que teoricamente frágil, desempenha um papel heurístico muito eficiente ao separar em etapas o processo de políticas públicas. No entanto, ainda que admitindo flexibilização e intercâmbio entre as fases, o modelo padece da imperatividade de uma limitação analítica, a qual pode prejudicar os estudos da interação entre os atores. Além do mais, sua perspectiva em relação à implementação se compõe exclusivamente de um modelo hierárquico verticalizado. Isso quer dizer que torna imprescindível a adoção da corrente *top-down* das teorias da implementação, às quais seguem as ideias elitistas de democracia, não compartilhadas por este autor.

Nessa esteira, o exame por meio das *Redes de Políticas Públicas* projeta-se como a via mais própria para a análise dos programas de políticas públicas ora apresentados. Além de uma liberdade na construção da estrutura, o modelo permite aprofundar as interações e relações entre os atores envolvidos, o que denota sua capacidade em analisar as estratégias e interesses de cada um deles. Consoante a isso, a perspectiva incentiva o desenho dos canais de uma rede de política pública, a partir de formatações institucionais e pessoais, o que admite um estudo à luz do comportamento político baseado nas crenças e valores, sem ignorar, entretanto, a importância das instituições nesse amoldamento; isto é, a integração entre o neoinstitucionalismo e o culturalismo.

#### **1.1.4 Atores: interesses e conflitos**

Políticas públicas são ações sancionadas pelo Poder Público em resposta às demandas da sociedade. No entanto, conforme já visualizado, tais ações não se dão simplesmente de maneira pacífica, configurando-se em relações de conflitos e interesses entre os participantes envolvidos. Nas palavras de Eugénio Lahera, “más que por la exclusividad de alguno de sus ejecutores o el carácter tradicional de sus instrumentos, las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y

recursos que intervienen em su cumplimiento”<sup>16</sup> (LAHERA, 2004, p. 20-21). A esses participantes dá-se o nome de *atores*, os quais podem ser tanto públicos como privados (RUA, 1998).

Os atores públicos são aqueles que mobilizam recursos públicos, representados por políticos eleitos e burocratas especializados, de todos os níveis de governo. Os atores privados são compostos por uma diversidade de sujeitos, como empresários, trabalhadores, organizações não-governamentais, o cidadão, a mídia, organismos internacionais, ou qualquer outro agente que participe ou tenha interesse na política pública. Nessa linha, intenta-se apresentar o conjunto dos principais e mais comuns atores, seguindo os ensinamentos de Howlett, Ramesh e Perl (2013), Dagnino *et al* (2002) e Rua (1998), partindo da assertiva de RUA (1998, p. 5) de que “o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão”.

O primeiro destaque são os políticos – eleitos para mandatos de tempo determinado - responsáveis pela formulação e execução das leis. São eles os prefeitos, vereadores, deputados, senadores, cuja atenção sobre determinados compromissos setoriais assumidos em campanhas, em virtude de financiamento recebido, deve ser constante. Nessa esteira, os partidos políticos, que ligam Estado e sociedade por meio da representação, também compõem um importante sujeito das relações de políticas públicas.

Outro ator relevante é a burocracia estatal. Trata-se de agentes do governo e funcionários da administração, que auxiliam na execução da política pública. Seus cargos requerem especialização e informação; e também podem estar em constante disputa para ascensão no seu setor. Para Sá e Silva, Lopez e Pires (2010):

[...] são referidos como burocratas os ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo. Tais ocupantes podem ser tanto funcionários públicos de carreira quanto profissionais de fora do setor público – recrutados em entidades como universidades, centros de pesquisa, sindicatos, empresas privadas e organizações da sociedade civil – que exercem temporariamente atividades de direção nos órgãos governamentais. Portanto, a noção de burocracia refere-se a atores individuais ou “grupos informais” que ocupam cargos de alto escalão dos órgãos, agências ou aparato do Estado. (SÁ E SILVA, LOPEZ e PIRES, 2010, p. 309)

---

<sup>16</sup>Mais que pela exclusividade de algum dos seus executores ou o caráter tradicional de seus instrumentos, as políticas públicas se caracterizam pela diversidade de agentes e recursos que interferem no seu cumprimento. (*Tradução do autor*)

Nesse sentido, os autores ainda escrevem que no Brasil, por razões históricas e institucionais, a burocracia não é mero participante no processo decisório, porém um dos atores principais. Seu papel de destaque, dessa forma, avança na formulação e decisão das políticas públicas, restringindo as arenas e secundarizando outros sujeitos como, por exemplo, os partidos políticos.

Entretanto, ampliando a discussão em torno dessa mesma questão, é imprescindível trazer à guisa os excertos e conclusões trazidos por De Bonis e Pacheco (2014), tratando da presença de atores na esfera pública que, contudo, não se enquadrariam como burocratas e tampouco como políticos profissionais: os dirigentes públicos. De acordo com eles, tais sujeitos seriam espécies de gerentes do setor público, mais estrategistas e administradores do que propriamente técnicos.

Dessa forma, projetam De Bonis e Pacheco, as diferenciações entre o dirigente público e o burocrata residiriam em seis pilares. O *ethos* (concepção nascida de Max Weber) refere-se, em suma, ao conjunto de valores e princípios que orientam as ações do indivíduo. Dessa maneira, o burocrata aplicaria a regra de forma impessoal, obediente, enquanto o dirigente procuraria fazer uso eficiente dos recursos em vista da maximização dos resultados. O *recurso de poder* aponta para a competência de cada um dos atores: o dirigente com o domínio gerencial, isto é, capacidade de analisar, dirigir, liderar e coordenar em busca dos resultados, não precisando ser propriamente um especialista; e o burocrata com o conhecimento puramente técnico para o entendimento do sistema complexo público.

Nesse seguimento, a *discricionariedade* liga-se à liberdade em suas ações, nas quais o burocrata possui baixa e o dirigente, média. O *acesso à posição* é outra diferença importante, visto que o burocrata é oriundo de processo seletivo impessoal e progressão da carreira, enquanto o dirigente, normalmente, é indicado ou ingressa por seleção aberta, de acordo com relações pessoais ou capacidade. Do mesmo modo, esses últimos possuem *permanência* curta no cargo – já que depende da vontade e satisfação de seu superior hierárquico -, ao contrário dos burocratas, que gozam de certa estabilidade. A *responsividade* dos burocratas, no entanto, é baixa, ao passo que os dirigentes possuem um nível mais elevado nessa análise.

Por outro lado, De Bonis e Pacheco continuam sua (re)construção, dessa vez legando distinções entre o dirigente e o político profissional. Um importante destaque surge em relação aos mecanismos de responsabilização aplicados a cada um

desses atores, pois ao político, essencialmente, ocorre nos processos eleitorais, em vias que ao dirigente ocorrem avaliações relacionadas ao uso dos recursos e os resultados obtidos, cabendo ao seu superior hierárquico a determinação.

Seguindo os ensinamentos de Longo, De Bonis e Pacheco (2014) reafirmam quatro variáveis para a diferenciação de políticos e dirigentes. A primeira e segunda referem-se à *matéria* – o universo de situações apresentado ao ator - e ao *papel* do mesmo, “o grau de proximidade exigido em relações e transações com atores políticos na sociedade, demais poderes, os partidos políticos, movimentos cívicos, meios de comunicação etc.” (DE BONIS e PACHECO, 2014, p. 343), dimensionados em grau de politização. Em ambos os casos, o nível baixo apontando para característica mais neutra indicaria um sujeito dirigente.

A terceira variável abaliza o *produto* da posição, como resultado esperado pela função exercida. Nessa análise, subdivide-se em duas dimensões: a estabilidade – consolidação e longevidade -; e a suscetibilidade de padronização, que trata dos níveis de previsibilidade nos resultados. A última variável busca encontrar no *sistema de gestão* a sofisticação nos procedimentos adotados para o alcance dos objetivos. Nas três dimensões dessas duas últimas variáveis, a característica de um grau alto é típica ao espaço diretivo.

Feitas as diferenciações, De Bonis e Pacheco ainda realizam uma interessante divisão dos dirigentes públicos: os funcionários de carreira – servidores públicos concursados – e os *outsiders*, que se configuram em agentes recrutados externamente para um cargo de direção. Nessa esteira, os autores realizam cinco grandes distinções entre os dois grupos resumidos no quadro abaixo:

Variável	Funcionários de carreira	<i>Outsiders</i>
Conhecimento do setor público	Alto	Baixo-Médio
Disponibilidade	Média	Alta
Propensão à mudança	Baixa	Alta
Pertencimento a redes intragovernamentais	Alto	Baixo
Pertencimento a redes extra ou intergovernamentais	Baixo	Alto

Quadro 2: Adaptado de DeBonis e Pacheco, 2014, p. 349.

O primeiro quesito refere-se ao conhecimento das práticas e rotinas do setor público, ao passo que o segundo avalia a disponibilidade do ator, de acordo com suas motivações, esforço e perspectiva. A *propensão à mudança* aponta para o grau de risco e preservação que o sujeito possui, de acordo com suas limitações e possibilidades. As duas últimas variáveis lidam com as relações que os atores possuem dentro do governo e fora dele.

Em sequência, alguns dos sujeitos-atores mais importantes são os grupos de interesse. Dentro de uma perspectiva de controle pluralista, por exemplo, esses grupos possuem um grande poder de influência para a construção de política pública por meio de mecanismos de pressão, sejam eles financeiros, informativos, persuasivos, vantagens ou intercâmbio. São grupos organizados que normalmente defendem interesses setoriais e, na sua grande maioria, privados. Podem ser empresários ou um sindicato, por exemplo. O cidadão comum, por sua vez, formador do público, na sociedade atual - apesar de possuir um papel de legitimador no sistema da democracia representativa como eleitor - carrega pouca influência na formulação de políticas públicas.

A mídia, por meio das comunicações de massa, é capaz de relatar, identificar e filtrar problemas e realidades ao grande público. Seu poder de persuasão e manipulação é gigantesco como formador de opinião e, portanto, temerário, ao ser capaz de mobilizar outros atores de acordo com seu interesse. Outros organismos não-governamentais – como as ONGs – e agentes internacionais influenciam na

política pública, de modo a modificá-la ou conformá-la de acordo com seus interesses. *Think Tanks*, organizações de pesquisa, *experts* e consultores acadêmicos configuram um grupo para pesquisa multidisciplinar especializada buscando a melhor solução.

Dentre esses grandes conjuntos de atores, pode-se projetar os *policy-makers*, grupo de foco do trabalho desta pesquisa. Os *policy-makers* são os decisores públicos, responsáveis por fazer políticas públicas. Encontram-se entre os atores públicos com algum poder de decisão a respeito de determinada política, podendo ser políticos eleitos, gestores públicos, agentes da administração pública ou de governo, isto é, políticos profissionais, burocratas ou dirigentes públicos.

Em se tratando dos atores específicos nos programas ora trabalhados, há de se destacar a ideia de Martha Arretche (1996), a qual direciona para o ponto nevrálgico da descentralização dos recursos e competências, bem como do poder decisório dos *policy-makers*. Sendo o PDDE – Escolas Sustentáveis um programa federal no qual há, de fato, a condução à alçada do governo municipal, parece apropriada essa descentralização, visto que trazem à arena política muitos mais atores com o condão de decidir, reduzindo a concentração de poder. No entanto, a autora alerta que “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema” (ARRETCHÉ, 1996, p. 5).

Das questões aferidas, evidentemente, não se deve olvidar do caráter interinstitucional das ações e das articulações imperativamente necessárias para o funcionamento desde governo à comunidade, empresas e associações, a fim de agirem de forma integrada. De tal modo, tendo em vista o caráter conflituoso ou cooperativo dos atores em uma política pública, torna-se mister para a análise da mesma o exame de algumas teorias sobre suas interações. Portanto, a seguir, apresenta-se algumas das principais ideias a respeito do tema.

#### **1.1.4.1 “Quem ganha o que, quando e como”, de Lasswell**

Harold Lasswell concebeu sua teoria sobre política em torno da seguinte pergunta: quem ganha o que, quando e como? Tornada título de um dos seus grandes livros, a questão fomentou uma série de abordagens entre os analistas e teóricos, e liderou aquilo que Lawrence Mead (1995) chamou de estudos focados no

jogo de influência em torno de um governo complexo, dando menos atenção a implicações normativas.

Preliminarmente, é preciso fazer algumas ressalvas e observações em torno da apreciação de Lasswell. Sua obra (*Política: quem ganha o que, quando e como?*) foi escrita em 1936, num contexto pré-Segunda Guerra Mundial (e reeditada e atualizada em 1958). Ademais, o autor projetava em seu diagnóstico geral da política as maneiras pelas quais uma pequena Elite procurava dominar a grande Massa - uma perspectiva elitista, apesar de alguns autores como Mead (1995) considerarem sua escola mais próxima da pluralista -, uma vez que a Ciência Política, para Lasswell (1984), tratava-se do estudo do jogo de influência e dos influenciados; e que o destino de uma Elite era afetado pelo jeito como ela manipulava o meio em que atuava.

Mais profundamente, a influência na criação e organização das políticas públicas fica a cargo da Elite, formada pelas *peessoas influentes* que são nada mais que “aquelas que se apropriam da maior parte do que é apropriável” (LASSWELL, 1984, p. 15). Os valores que estão à disposição para essa apropriação são a deferência, a renda e segurança. A deferência se refere ao caráter hierárquico e ordinal de respeito, o qual é extremamente desigual; a renda diz respeito à distribuição de riqueza e o poder monetário nesse caso; a segurança acena para a taxa de mortes violentas, isto é, o nível de segurança que determinado sujeito possui. Essas três características, então, compõem as perspectivas de dominância política e a formação da Elite que, segundo Lasswell, comandará o rumo das políticas públicas. Entretanto, o próprio Lasswell (1984) destaca que:

Seja qual for a forma especial de expressão política, o traço comum da personalidade política é a enfática busca de deferência. Quando este motivo está associado com habilidade em manipulação e em circunstâncias ocasionais, o resultado é um político efetivo. O tipo político, totalmente desenvolvido, cumpre o seu destino no mundo de objetos públicos em nome do bem público. Transforma motivos privados em motivos públicos, acenando com vantagens sociais. (LASSWELL, 1984, p. 22)

Em uma segunda parte, Lasswell (1984) descreve os quatro principais métodos dos quais a Elite se vale para dominar a Massa. O primeiro deles são os símbolos, os quais, uma vez estabelecida a ideologia, também são utilizadas pela contra-Elite. Baseiam-se, essencialmente, em palavras, gestos e propagandas para instigar sentimentos, gerar emoções e explorar fraquezas. Todavia, o autor alerta

que o uso frequente e exagerado de propagandas pode denotar sinais de fragilidades ou decadência de uma determinada ideologia.

O segundo método de influência é a violência, que trata tanto da coação física como a psicológica, a força bruta ou a ameaça. Atinge os medos e temores de uma sociedade. Outra forma de dominação apresentada é o uso dos bens materiais como forma de chantagem, tais quais no caso de sabotagens, cortes, greve, boicote, listas negras, falta de cooperação, racionamento, fixação de preços, suborno (LASSWELL, 1984). Um fato exemplificativo de como as massas estão dominadas pode ser mensurada pela estabilidade da moeda.

O último modo de dominação trata das práticas realizadas de maneira geral pelas Elites. Inserem-se nesse rol desde o monitoramento de informações sobre contentamento e apoio até o grau de abertura de participação em certos pontos de realização de políticas. Nesse sentido, Lasswell (1984) exalta que as práticas adotadas pela Elite são a base para a estabilização e domínio das massas.

Os resultados, isto é, as características das ações de dominação cortejadas por Lasswell são compostas por quatro tipos específicos. O autor reitera que a análise política não se preocupa somente com os métodos pelos quais as pessoas influentes são postas e protegidas, mas com as características daqueles que obtêm valores como deferência, segurança e renda.

Inicialmente, Lasswell identifica a *habilidade* como um atributo de dominação, alegando que “uma habilidade é uma operação que pode ser ensinada e aprendida, e habilidades incluem técnicas em manipular coisas ou símbolos de coisas” (LASSWELL, 1980, p. 89). Ou seja, a capacidade de barganhar, negociar, defender, advogar, fazer propaganda em prol de sua ideologia, bem como técnicas de violência e organização fazem parte do conceito que o autor projeta a essa característica.

Para ele, igualmente, a análise também avalia as consequências dos acontecimentos sobre as classes. Uma *classe* “é um grupo social amplo com funções, *status* e visão similares” (LASSWELL, 1984, p.103). Dessa maneira, o autor reitera a enganação das classes mais baixas pela Elite por meio de *slogans* e propagandas, e destaca que as classes mais baixas acabam, por falta de

autoconsciência, disputando entre si, fragmentando-se e, assim, a política acaba por ser uma passagem do poder pela Elite.

Mais adiante, o estudo se foca nos fatores que causam êxito e fracasso em uma *personalidade*. As personalidades estão sempre sujeitas a situações de conflito e necessitam ter capacidade de discernimento e negociação para lidar com crises e jogos políticos, a fim de garantirem seu sucesso. *Atitudes* conforma a última característica de dominação, sendo as de mais forte interesse político as que mudam o meio social, que afetam o ambiente. A análise política, dessa forma, busca verificar também o modo como as pessoas agem, de que maneira e em que condições.

Mensurando os aspectos projetados pela obra de Lasswell, *Política: quem ganha o que, quando e como?*, é possível verificar alguns fundamentos que contribuem para a perspectiva analítica de políticas públicas no contexto atual. Evidentemente, são necessários cuidado e atenção, visto que o panorama trazido pelo autor, tanto temporal quanto espacial, era bastante distinto do tratado na pesquisa de dissertação.

De tal modo, as limitações da gênese de análise política de Lasswell e de sua teoria formulada são expostas mais efusivamente, porquanto o cenário por ele estudado é, principalmente, o estadunidense. Sua percepção, então, propõe a ideia de que um pequeno grupo – a Elite - comanda toda a política, por meio de técnicas de dominação de massa, e possui grande influência nas decisões. Tal tese funciona se aplicada aos Estados Unidos, contudo esbarra fortemente quando dirigida ao quadro latino-americano, no qual a História apresenta inúmeros casos de ruptura política, conflitos e disputas populares. Além do mais, é imprescindível recordar que Lasswell propunha uma conjectura veementemente racionalista, isto, ensinando que os atores agiriam de maneira completamente racional quando de suas escolhas políticas o que, como já visualizado na crítica de Lindblom (1981), por exemplo, não seria possível em função das limitações da capacidade cerebral humana. Nessa esteira, Torgerson (2007) reitera que:

Exhibiting no narrow rationalism, Lasswell focuses on the importance of an enlightened public for an intelligent, democratic civilization. In the end, nonetheless, his account of the policy orientation not only recapitulates the old rationalist pattern of reason ruling the passions, but also repeats the gesture of making a rational elite the hero of the story. Despite Lasswell's pragmatism and careful democratic qualifications, it can be said with little exaggeration that the basic image is one of reason on top, calming and ordering a mass of unruly impulses below.<sup>17</sup> (TORGERSON, 2007, p. 25)

No entanto, embora Lasswell - ainda que em vista de uma configuração democrática - reafirmasse a necessidade de que poucos indivíduos capazes (com alto grau de renda, segurança e deferência) detivessem o poder para que o sistema funcionasse, sua contribuição para o estudo do conjunto de interações dos atores nas políticas públicas é, sem dúvida, imprescindível. Uma vez admitida a ideia de que não só o Estado participa de uma política pública, mas que há conflitos e interesses em torno das suas concepções por parte de diversos sujeitos, o exame da disputa pelo poder torna-se um dos alvos principais das análises específicas. Dessa forma, as lições de Lasswell sobre métodos e características de persuasão, influência e dominação eclodem como grandes bases analíticas da dinâmica ocorrida na realização e desenvolvimento de políticas públicas contemporâneas.

#### 1.1.4.2 A Lógica da Ação Coletiva, de Olson

Mancur Olson, por sua vez, busca por meio da apropriação pioneira de modelos econômicos, o estudo de fenômenos sociais e políticos. Sua teoria dos grupos sociais faz uma análise a partir dos problemas do bem público, sob a seguinte premissa:

Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar, eles *não* agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para forçá-los a tanto, ou a menos que algum incentivo à parte, diferente da realização dos objetivos comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais. (OLSON, 1999, p. 14-15)

---

<sup>17</sup> Não apresentando um racionalismo estreito, Lasswell foca na importância de um público esclarecido para uma civilização democrática inteligente. No fim, entretanto, seu relato de orientação política não só recapitula o velho padrão racionalista da razão governando as paixões, como também repete o gesto de fazer de uma elite racional o herói da história. Apesar do pragmatismo e cuidado de Lasswell com as qualidades democráticas, pode-se dizer, com um pouco de exagero, que a imagem básica é um com razão no topo, acalmando e ordenando uma massa de impulsos indisciplinados abaixo. (*Tradução do autor*)

Com isso, Olson afirma que os membros de um determinado grupo com interesses em comum, no entanto, possuem interesses individuais, diferentes dos de outros membros, e que agirão racionalmente para atingi-los. Nessa esteira, da mesma forma que sindicatos lutam por salários mais altos e melhores condições de trabalho ou companhias litigam por interesses de seus acionistas, sua contrapartida para financiar suas atividades mais básicas, exemplifica o autor, só ocorrem por contribuições compulsórias, uma vez que não se espera ou não se visualiza a voluntariedade dos membros em arcar com o custo de um bem, se aquela for percebida pelos demais integrantes, pois “seus esforços individuais não terão um efeito sensível sobre a situação de sua organização, [e] ele poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros quer tenha ou não colaborado com o grupo” (OLSON, 1999, p. 28). Entretanto:

Um ponto fica imediatamente óbvio. Se uma determinada quantidade de um benefício coletivo puder ser obtida a um custo suficientemente baixo com relação às vantagens que trará, a ponto de uma pessoa sozinha do grupo em questão sair ganhando, mesmo que tenha que arcar sozinha com esse custo, então há uma probabilidade de que o benefício coletivo seja proporcionado. Isso significaria que o ganho total seria tão grande com relação ao custo total que a fração de um único indivíduo na partilha o benefício coletivo já superaria o custo total de sua obtenção. (OLSON, 1999, p. 35)

Em um segundo momento, Olson alega que as teorias tradicionais de análise de ação de grupos desenham algumas diferenças entre grupos grandes e pequenos, mas a partir de uma lógica de escala das funções que desempenham e não da extensão do êxito que eles teriam em cumprir essas funções ou a capacidade para atrair membros. Assim, o autor passa a expor sua lógica e classificação dos grupos em privilegiados, intermediários e latentes.

Os grupos privilegiados configuram-se naqueles em que um membro arca sozinho com a maior parte do custo, trazendo benefícios a todos. Quando o benefício coletivo apresenta continuidade na produção, a tendência é que a própria produção seja subótima. Isso porque quanto menor for a fração do ganho total do grupo que cabe ao maior membro do mesmo, maior a tendência do grupo em produzir um bem coletivo subótimo, em virtude da redução na cooperação.

Outro grupo relevante é o intermediário, no qual nenhum membro do grupo obtém uma parte do ganho tão grande para incentivar a obtenção do benefício, porém não possui integrantes suficientes para que um membro não perceba se o outro está contribuindo ou não para prover o bem coletivo. Dessa forma, como um

grupo pequeno, traz a necessidade de coordenação e organização entre seus membros.

O grupo latente é um grupo grande, suficientemente para que não haja percepção entre os membros se houve ou não a contribuição de um ou de outro. De tal modo, somente um incentivo seletivo (como sanções ou recompensas) promoverá a ação de um indivíduo racional, por isso “quanto maior for o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo e menos provável será que ele aja para obter até mesmo uma quantidade mínima desse benefício” (OLSON, 1999 p. 48). Porquanto, Olson lega que:

Os grupos pequenos o bastante para serem classificados de ‘privilegiados’ e ‘intermediários’ são, portanto, duas vezes abençoados: eles têm aos seu dispor não somente incentivos econômicos como, talvez, incentivos sociais que podem levar seus membros a trabalharem pela consecução de benefícios coletivos. O grupo grande e ‘latente’, por outro lado, sempre tem um número de membros maior do que aquele que permitiria que eles se conhecessem uns aos outros e não é provável (exceto quando se trata de um grupo formado por pequenos grupos federados) que ele possa se utilizar de pressões sociais que o ajudariam a satisfazer o seu interesse por um benefício coletivo. (OLSON, 1999, p. 75)

Um último período interessante na análise, o qual repercute da atitude dos atores em políticas públicas, trata de sua crítica às correntes pluralistas. Aduz Olson que o indivíduo pode agir emocionalmente, se de classe resultante de fatores sociológicos e à luta classista, mas que na grande parte dos casos ele age de maneira racional e calculada.

De acordo com o autor (1999, p. 126) “o pluralismo tende a criar um estado de espírito favorável aos grupos de pressão [...] acima de tudo porque enfatiza a espontaneidade, a liberdade e a qualidade voluntária da associação privada em contraste com o caráter compulsório e coercitivo do Estado”. Bentley e Truman, dois pluralistas, traziam a ideia de que grupos de pressão prescindiam como um fenômeno de conflito entre os grupos. As resultantes dessas pressões é que determinariam o curso das políticas governamentais. Todavia, Olson afirma que os pluralistas ignoram os interesses individuais dentro dos grupos e, inocentemente, creem que os membros agirão para defender os interesses grupais mesmo que inativos e não-organizados, tornando-se incongruentes com os grandes grupos econômicos.

Entretanto, a teoria do subproduto e do interesse social não serve para análise de grupos caracterizados pelo baixo grau de racionalidade. Assim, merece destaque, todavia projeta capacidade analítica apenas a alguns grupos.

Feitas as considerações acerca do debate sobre as políticas públicas, seus modelos de análise e as composições entre os atores, passa-se ao capítulo seguinte, que busca levantar o debate em torno da educação ambiental e apresentar os programas ora estudados. Igualmente, tendo em vista a disposição dos escritos e o cunho da análise, ao final apresenta-se a metodologia aplicada, facilitando a proximidade da análise ao leitor.

## **2 DOS PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS**

No Brasil, a institucionalização da educação ambiental surgiu a partir da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, vinculada à Presidência da República. No entanto, somente em 1981, a educação ambiental ganha moldes mais visíveis, sob a forma de princípio da Política Nacional do Meio Ambiente, na qual se estabelece a oferta da educação ambiental em todos os níveis de ensino, bem como em programas específicos.

Com o advento da nova Constituição Federal, em 1988, a temática do meio ambiente adquire *status* importante. Dessa feita, a Carta Magna reserva, em um dos seus dispositivos, importância e pressuposto constitucional à promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do ambiente. Tais valores são reforçados com a assinatura de vários acordos oriundos de discussões e tratativas durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – conhecida como Eco 92 -, dentre os quais o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global elaborado pela sociedade civil no Fórum Global e a Agenda 21.

De maneira visível, os projetos e programas isolados de educação ambiental ganham um grande impulso com a criação do Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), em 1994 (reeditado no ano de 2004), instituído justamente em função do disposto na Constituição Federal e nos acordos da Eco 92. O ProNEA, dessa forma, foi executado por órgãos responsáveis do Ministério da Educação e Ministério do Meio Ambiente, possuindo como diretrizes a transversalidade, interdisciplinaridade, descentralização, sustentabilidade socioambiental, democracia, participação social e fortalecimento dos sistemas de meio ambiente e educação. O destacado papel desse programa foi, além de gerir e planejar a educação ambiental no país, impulsionar a formação de educadores especializados, incluir a temática nas instituições de ensino e monitorar projetos e programas no Brasil.

Porém, ainda que o ProNEA possuísse desempenho notório nas relações de educação ambiental, suas ações e recepções encontraram, naturalmente, as limitações de um programa. De tal forma que, no escopo de ampliar a incorporação e ensino da educação ambiental no país, uma política pública específica foi tornada

realidade em 1999, a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Capaz de envolver um complexo conjunto de planos, ações, atividades e programas, a PNEA caracteriza-se pela ampliação dos espaços e pela multiplicidade dos atores envolvidos:

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Mais tarde, em 2002, foi promulgada a resolução de execução da PNEA. Consoante isso, os órgãos gestores da política são o MEC – por meio da Coordenação Geral de Educação Ambiental - e o Ministério do Meio Ambiente – com a Diretoria de Educação Ambiental -, que supervisionam e coordenam projetos e programas, bem como os financiamentos e diretrizes nacionais. Os órgãos responsáveis pela implementação são diversos, como SISNAMA, instituições de ensino de todas as esferas, ONGs, mídia e comunidade em geral, demonstrando uma lógica federativa e descentralizadora. Ademais, os princípios estabelecidos são o enfoque humanista, holístico democrático e participativo, permanente e contínuo, a concepção do ambiente em sua totalidade, o pluralismo de ideias e concepções com respeito à diversidade cultural e individual, a ética nas aplicações educacionais e práticas sociais, e a avaliação crítica, com abordagem articulada.

Partindo dessa perspectiva de enraizamento da educação ambiental, nota-se que seu conceito abarca um campo interdisciplinar, a partir da construção de conhecimentos, valores e atitudes para a defesa e a manutenção do ambiente equilibrado e saudável, tanto ao ser humano quanto aos demais seres do planeta.

Nessa visão, a edificação da política pública de educação ambiental é pautada na pluralidade social das ações, isto é, no processo partilhado entre Estado e sociedade, por meio de atividades multicêntricas. No entanto, a falta de espaços de participação e os diálogos restritos, bem como a democracia representativa limitada, são alguns dos fatores que dificultam essa articulação e uma melhor disposição da política.

## 2.1 O desenvolvimento da educação ambiental como política pública

Conforme visto acima, os programas de educação ambiental pesquisados – “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis” - buscam na noção de *sustentabilidade* sua base para a construção de objetivos e instrumentalização. Dessa forma, é indispensável que, antes de ingressar no conceito de *educação ambiental* e sua composição como política pública, se faça um breve debate acerca do termo *sustentabilidade*.

### 2.1.1 Noções de sustentabilidade

As ideias em torno das vias da *sustentabilidade* no desenvolvimento brasileiro se estendem desde a década de 1970 com a concepção de Ignacy Sachs (SACHS, 1986) sobre o crescimento sem destruição – conhecida como ecodesenvolvimento - projetando-se com bastante destaque na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, quando divulgou-se o termo *desenvolvimento sustentável*, cunhado no Relatório Brundtland<sup>18</sup>, em 1987. No entanto, a imprecisão terminológica do termo gerou uma série de discussões que sobrevive intensa até hoje, lançando interpretações que vão desde uma perspectiva neoliberal ambiental até a construção de uma nova racionalidade produtiva (LEFF, 2015). Segundo o próprio Sachs (2002), para o Brasil alcançar a *sustentabilidade* em seu desenvolvimento deve atender aos três pilares básicos: relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica. Nesse diapasão, aduz o autor que muitas vezes a ideia fica restrita apenas ao sentido ambiental de proteção ecológica, mas que deve estender-se a várias outras dimensões, tais como o plano social, cultural, territorial e econômico, fomentadores da proteção de identidades, pluralidade de ideias e diversidade de opiniões, com característica heterogênea e multifocal (SACHS, 2002).

Nessa colaboração, Silva Jr., Ferreira e Lewinsohn (2015) escrevem interessante estudo sobre a polissemia e o hibridismo do termo *sustentabilidade*, trazendo à guisa quatro grandes interpretações: ecológica, econômica, sociológica e

---

<sup>18</sup>Também conhecido como *Nosso Futuro Comum*, o relatório foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ele define *desenvolvimento sustentável* como “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”. A versão completa encontra-se em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/N8718467.pdf>

antropológica. Os autores projetam o que lhes parece uma boa forma de analisar as diferentes propostas:

[...] observar como elas articulam suas concepções de interação entre eventos humanos e não humanos; as definições de perturbação, que abarca riscos e ameaças; e, por fim, a caracterização das estratégias de tratamento para os dilemas ambientais. Essa tríade possibilitaria: compreender como esses elementos se apresentam e se articulam no interior da cada proposta a partir da apreensão de sua inteligibilidade interna; observar as diferentes estratégias de entendimento às dimensões híbridas da sustentabilidade; confrontá-las comparativamente como forma de apreender as possibilidades de articulação artefato/propositividade e disciplinaridade/interdisciplinaridade; e, talvez, servir de base para futuros exercícios de interdisciplinaridade.” (SILVA JR., FERREIRA e LEWINSOHN, 2015, p. 46)

Destacando a noção ecológica, Silva Jr., Ferreira e Lewinsohn (2015) descrevem a teoria *neomalthusiana* da incompatibilidade entre população e recursos. Segundo tal proposta, se “população” e “comunidade” possuem ligação íntima, a visão de ecossistema tem um peso decisivo na complexificação da perspectiva de *sustentabilidade*, isto é, ela nasce da compreensão sobre a dinâmica da competição entre sujeitos – comunidades bióticas - sobre os recursos disponíveis, vistos aqui como fluxos de energia e nutrientes.

A proposta econômica surge da análise econômica dos problemas ambientais, principalmente sobre a poluição. De acordo com Silva Jr., Ferreira e Lewinsohn:

A ideia fundamental seria que o produto social marginal líquido (o efeito da ação econômica individual sobre o bem público) se “descolaria” do produto individual marginal líquido (resultante apropriável pelo agente econômico), tornando-se, assim uma externalidade negativa. O problema, grosso modo, seria o de como “internalizar” a “externalidade”, seja através da elaboração de mecanismos de controle, como taxas e impostos (solução pigouviana) ou da completa inserção dos elementos ecológicos na economia de mercado, tornando-os bens privados (solução coasena). As duas vias buscariam o constrangimento do agente econômico a um nível que fosse mais vantajoso a ele investir em custos privados de redução dos níveis de poluição. (SILVA JR., FERREIRA e LEWINSOHN, 2015, p. 39)

Dentro desse viés, igualmente, ascende a orientação crítica marxista sobre a relação sociedade e natureza, que possibilitaria quatro pressupostos para uma abordagem marxista das questões ambientais:

[...] a tendência ao crescimento do investimento capitalista, como uma regra fundamental de sua dinâmica, o impele sobre os recursos naturais; o espraiamento dos princípios gerais da mais valia ao solo e à “natureza”; o processo proletarianização implica na destruição da diversidade cultural, dos diferentes saberes ecológicos e a pauperização como parte do processo de degradação ambiental; e os efeitos da autodestruição criativa se configuram em fonte de desperdício de recursos materiais e humanos. (SILVA JR., FERREIRA e LEWINSOHN, 2015, p. 41)

Atrelando aos estudos de Marx, na perspectiva sociológica, a *sustentabilidade* ganha destaque no exame crítico do processo de modernização, estruturada em monopólios radicais. Silva Jr., Ferreira e Lewinsohn (2015) trazem à luz duas grandes tendências no debate: a descentralização e a centralização. A primeira expõe a construção de parâmetros sustentáveis da vida social e ambiental eivado no princípio da convivência, isto é, busca referência na teoria social. A última produz seus pilares na composição da sociedade a partir das necessidades de desenvolvimento humano, trazendo perspectiva centralizada de um estado de equilíbrio, muito ligado à visão ecológica. Ainda nas palavras de Silva Jr., Ferreira e Lewinsohn (2015), a sociologia ambiental atual aproxima-se da teoria social, pois “a tendência é a orientação para a dissolução dos dualismos modernos” (como natureza/sociedade; ciência/política) e a “*sustentabilidade* passaria pela redefinição das esferas pública, científica e político-institucional – em torno das disputas definitórias com relação aos dilemas ambientais.” (Jr., Ferreira e Lewinsohn, 2015, p. 43). Por sua vez, a antropologia busca na ecologia política seus recursos. Da perspectiva sociocultural, afirmam Silva Jr., Ferreira e Lewinsohn (2015), o foco é problematizar choques culturais causados nas políticas ambientais. Fixa-se nas tentativas de entendimento e resolução dos problemas de alteridade implícitos às políticas de *sustentabilidade* como objeto.

Dentro da literatura crítica, a opinião de muitos autores é que o termo *sustentabilidade* soa como uma versão romantizada para os interesses do sistema capitalista. Gilberto Montibeller Filho (2004) conduz à imagem do conceito como um mito, concluindo pela impossibilidade de haver simbiose de um manejo sustentável e desenvolvimento em sociedades de expansão capitalista. Nessa linha, Enrique Leff (2009) acautela que a proteção do ambiente segue considerada como um custo e condição do processo econômico, e que “as políticas ambientais continuam sendo subsidiárias das políticas neoliberais” (LEFF, 2009, p. 208), em um procedimento de capitalização da natureza, no qual tanto recursos naturais quanto culturais são usurpados das populações, em um quadro de aparente convergência e

diálogo pacíficos entre o desenvolvimento econômico e a *sustentabilidade*. Custódio (2011) assevera para o questionamento nevrálgico de a quem serveria o termo *sustentabilidade*, tratando-o, acima de tudo, como uma ideologia a ser analisada com o alcance interpretativo e crítico.

Para Pedro Jacobi (1999), a *sustentabilidade* adquire importante veia multicêntrica, buscando também na educação um de seus meios:

[...] a ideia de sustentabilidade implica a prevalência da premissa de que é preciso definir uma limitação nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilização e de constituição de valores éticos. Isso também implica que uma política de desenvolvimento na direção de uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais nem as relações de poder existentes e muito menos o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento. (JACOBI, 1999, p. 175)

Nessa esteira, Leff (2015) corrobora escrevendo que a educação para a *sustentabilidade* exige novas orientações e estratégias, onde se unam as relações de produção de conhecimento com os processos de saber ambiental. Isso quer dizer que torna-se imprescindível incorporar valores ambientais na formação de novos atores da educação ambiental, esta um valioso instrumento para a transição rumo a uma sociedade sustentável.

Porquanto, vê-se aqui a *sustentabilidade* como uma ideia de constructo nas dimensões social, ecológica, econômica e cultural, tendo em vista o equilíbrio e a justiça ambiental *amplo sensu*. Entretanto, é necessário atentar para a não-homogeneidade do discurso, marcado por diferentes visões e interesses dos diversos atores envolvidos, e identificá-los na política pública implementada.

### **2.1.2 Política pública de educação ambiental: a discussão entre *saber e educação***

A educação ambiental<sup>19</sup> surgiu como uma das formas de implementação da forma de vida sustentável em escala global. De tal modo, brotaram diversas

---

<sup>19</sup>O termo refere-se à educação ambiental formal, isto é, àquela desenvolvida no âmbito dos currículos das instituições de ensino do Brasil, em virtude de a pesquisa tratar do estudo de dois programas implementados nas escolas do município do Rio Grande. Educação ambiental não-formal – *amplo sensu* – trata-se de ações e práticas educativas voltadas à comunidade e à coletividade para sensibilização às questões ambientais, tais como campanhas e veiculações midiáticas.

correntes teóricas e desenvolvimento de teses a respeito das maneiras de abordagem e a natureza desse conceito.

Para Pedro Jacobi (2007), as práticas educacionais inseridas no quadro dos problemas ambientais são parte do que ele denomina de “macrossistema social”, isto é, o contexto de desenvolvimento existente que condiciona o direcionamento pedagógico e político. Em conexão a isso, o autor refere-se à educação ambiental de maneira ampla, com eixo fundamental em buscar “a solidariedade, a igualdade e o respeito à diferença através de formas democráticas de atuação baseadas em práticas interativas e dialógicas” (JACOBI, 2007, p. 58) e ensina que:

O desafio da interdisciplinaridade é enfrentado como um processo de conhecimento que busca estabelecer cortes transversais na compreensão e explicação do contexto de ensino e pesquisa com o fito de obter a interação entre as disciplinas e superar a compartimentalização científica provocada pela excessiva especialização. Enquanto combinação de várias áreas de conhecimento, a interdisciplinaridade pressupõe o desenvolvimento de metodologias interativas, configurando a abrangência de enfoque, contemplando uma nova articulação das conexões entre as ciências naturais, sociais e exatas. (JACOBI, 2007, p. 60)

Luzzi (2014) corrobora com o exposto acima, alegando que a educação ambiental não pode ser reduzida a uma simples visão ecológica ou naturalista. Para o autor, problemas como a pobreza, as dimensões de oportunidades e a participação ativa também são questões ambientais, por demandas éticas e de consciência; apoiando as lições de Jacobi (2003) de que a educação ambiental é um componente de cidadania abrangente, que leva a pensá-la como somatório de práticas e, conseqüentemente, a entendê-la na esfera de sua potencialidade de generalização para o conjunto da sociedade. Assim, Luzzi (2014) conclui que:

A definição de educação aqui adotada deve estar estritamente ligada à visão construída sobre a realidade em que se vive, já que quase toda a ação é resultado de uma certa compreensão, da interpretação de algo que configure sentido; por isso é conveniente abordar os principais problemas ambientais do presente, aprofundando suas origens e suas alternativas de solução, como uma interpretação própria do problema, a fim de avançar nessa aventura de construção de sentidos que significa aprender a aprender. (LUZZI, 2014, p. 461)

Destarte, a educação ambiental toma formas de uma política pública a ser atentamente observada, tendo em vista sua capacidade – não meramente simbólica – de modificar paradigmas sociais e tomar a atenção do Estado como uma forma de transformar não apenas conhecimentos, mas alicerçar a visão política. É o que destacam Sorrentino, Mendonça e Ferraro Jr. (2005), ao escreverem que:

A educação ambiental nasce como um processo educativo que conduz a um saber ambiental materializado nos valores éticos e nas regras políticas de convívio social e de mercado, que implica a questão distributiva entre benefícios e prejuízos da apropriação e do uso da natureza. Ela deve, portanto, ser direcionada para a cidadania ativa considerando seu sentido de pertencimento e co-responsabilidade que, por meio da ação coletiva e organizada, busca a compreensão e superação das causas estruturais e conjunturais dos problemas ambientais. (SORRENTINO, MENDONÇA e FERRARO JR., 2005, pp. 288-289)

Os autores (SORRENTINO, MENDONÇA e FERRARO JR., 2005) veem a educação ambiental como política pública orientada pela racionalidade ambiental e transdisciplinar, pensando-a como base de interações entre o meio físico-biológico com a sociedade e a cultura de seus membros, isto é, a base de resposta a uma demanda, envolvendo conflitos entre atores, redes, e contextos sociais e políticos. Dessa maneira, sua estruturação ganha contornos ao longo do tempo, sendo positivada por meio da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), sancionada em 1999 (SORRENTINO, ANDRADE e LUCA, 2012), apresentando, assim, institucionalização latente (KAPLAN, 2010) e inserindo-se como política pública do Estado brasileiro:

[...] como crescimento horizontal (quantitativo) e vertical (qualitativo), pois enquanto no âmbito do MEC pode ser entendida como uma estratégia de incremento da educação pública, no do MMA é uma função de Estado totalmente nova. (SORRENTINO, MENDONÇA e FERRARO JR., 2005, p. 290)

Tozoni-Reis (2008) concebe a educação ambiental como um processo de integração, englobando educação geral, política, social e cultural. A autora (TOZONI-REIS, 2008) identifica as características do conceito, afirmando que:

A ideia de formação integral e autônoma – intelectual, social e política – caracteriza as representações da educação ambiental. Nesse sentido, valoriza-se a incorporação de atitudes pedagógicas que contribuam para que os educandos possam ‘compor seus próprios quadros de valores’, possam experimentar uma ‘vivência refletida sobre a realidade’, possam ter garantido um ‘processo de construção’ de sua relação com o ambiente, de uma ‘reflexão de nossas vivências’. (TOZONI-REIS, 2008, p. 70)

Nesse sentido, há de se destacar a projeção da estrutura interdisciplinar, multidisciplinar e integração curricular, buscando na educação ambiental a articulação entre o conhecimento e as transformações sociais. Cristovam Buarque aduz, assim, que a busca pelo sustentável se faz no caminho de “mudar a mente das pessoas, criar uma consciência de *sustentabilidade*”, defendendo “a educação, e só com a educação, uma ascensão coletiva do saber e da consciência” (BUARQUE, 2007, p. 51).

Em seu trabalho, Tozoni-Reis (2008) ainda projeta interessante discussão em torno dos movimentos de transição dos paradigmas da educação ambiental, propondo duas categorias analíticas centrais: a relação homem-natureza (a dimensão epistemológica) e a educação (dimensão pedagógica). A partir dessa leitura, é possível perceber a organização e desenvolvimento em três grandes tendências comuns a essas categorias: a natural, a racional e a histórica. A tendência natural surge de uma concepção naturalista-organicista de mundo, isto é, advém sob forte égide do pensamento religioso, que torna interdependente os fenômenos espirituais e materiais. Trazendo influência de Rousseau, a educação possui um princípio harmonizador natural, para potencializar a “bondade”, em que a natureza é Deus e a subordinação a Ele gera o equilíbrio, sendo o homem apenas mais um elemento no Universo.

A tendência racional supervaloriza a razão e o conhecimento científico. A natureza agrega concepção mecânica, visto que o homem torna-se protagonista do Universo, desbancando o papel divino. Há uma busca incessante pela objetividade, unificação do saber e racionalismo na compreensão dos fenômenos, exponencializado pelo método científico elaborado por René Descartes:

O primeiro era não aceitar jamais alguma coisa como verdadeira que eu não conhecesse evidentemente como tal: isto é, evitar cuidadosamente a precipitação e a prevenção, e nada incluir em meus julgamentos senão o que se apresentasse de maneira tão clara e distinta a meu espírito que eu não tivesse nenhuma ocasião de colocá-lo em dúvida.

O segundo, dividir cada uma das dificuldades que eu examinasse em tantas parcelas possíveis e que fossem necessárias para melhorar resolvê-la.

O terceiro, conduzir por ordem meus pensamentos, começando pelos objetos mais simples e mais fáceis de conhecer, para subir aos poucos, como por degraus, até o conhecimento dos mais compostos, e supondo mesmo uma ordem entre os que não se precedem naturalmente uns aos outros.

E o último, fazer em toda parte enumerações tão completas, e revisões tão gerais, que eu tivesse a certeza de nada omitir. (DESCARTES, 2007, p. 54-55)

A grande crítica feita por Tonzoni-Reis (2008) e compartilhada neste trabalho é que a tentativa de compreender o todo pela soma das partes acaba subvertendo e minimizando a capacidade transdisciplinar que a educação ambiental propõe. Dessa forma, o racionalismo passa a ser reducionista, ignorando alguns processos básicos de integração e dinâmica tão caros aos estudos de educação ambiental.

A tendência histórica traz como pilar básico a ideia de que o caráter histórico das relações sociais e de educação é instrumento de transformação, de formação essencialmente humana. A ideia central traz como expoente Karl Marx, ao compor o pensamento crítico na concepção dialética do conhecimento como produto e produtor histórico-social. Nessa esteira, Boaventura de Souza Santos (1999) admite limitações no pensamento de Marx, uma vez que esse não se despe da ciência moderna. No entanto, o modo como Marx edifica e propõe problematizar as questões é essencial para a temática ambiental, abrangendo dimensões histórica, social e cultural. Nesse sentido, tal viés possibilita, na educação ambiental, a produção de sujeitos críticos históricos, culturais e sociais plenos, capazes de modificar seu ambiente. Destarte, é interessante trazer, dentro desse contexto, a reflexão de Paulo Freire, ferrenho defensor da autonomia crítica do saber:

A conscientização é, neste sentido, um teste de realidade. Quanto mais conscientização, mais se 'desvela' a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. Por esta mesma razão, a conscientização não consiste em 'estar frente à realidade' assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da 'práxis', ou melhor, sem o ato ação-reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens.

Por isso mesmo, a conscientização é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo. Exige que os homens criem sua existência com um material que a vida lhes oferece. (FREIRE, 1979, p. 15)

Dessa maneira, assevera-se para o conhecimento e formação permanente e continuados latentes na educação ambiental, pois “o caráter inacabado dos homens e o caráter evolutivo da realidade exigem que a educação seja uma atividade contínua” (FREIRE, 1979, p. 42). Nesse sentido, por suposto, “o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática” (FREIRE, 2002, p. 17).

Corroborando ao pensamento crítico ambiental, Enrique Leff (2015) destaca que a construção de uma nova racionalidade ambiental necessita da formação de um novo saber e a integração interdisciplinar do conhecimento, a fim de explicar sistemas socioambientais complexos:

“[...] o saber ambiental problematiza o conhecimento fragmentado em disciplinas e a administração setorial do desenvolvimento, para constituir um campo de conhecimentos teóricos e práticos orientado para a rearticulação das relações sociedade-natureza” (LEFF, 2015, p. 145).

Assim, o saber ambiental excede as ciências ambientais, na medida em que extrapola os limites usuais da ecologia e disciplinas tradicionais para buscar valores nos campos éticos, práticos, além dos saberes tradicionais. O autor ainda enfatiza que os processos ecológicos, econômicos, tecnológicos e culturais confluem em um sistema socioambiental, conformados por interesses e racionalidades de atores sociais e organizações institucionais diversas. Nesse diapasão, o saber ambiental não trata somente das disciplinas científicas estabelecidas, porém busca a ascensão dos saberes teóricos, técnicos e estratégicos, atravessados por estratégias de poder do saber, de onde advém o potencial de suas aplicações. Funciona, consoante, como crítica para ruptura e modificação da realidade social, econômica e ecológica, afinal “emerge de um processo transdisciplinar de problematização e transformação dos paradigmas dominantes do conhecimento; transcende as teorias ecologistas, os enfoques energistas e os métodos holísticos no estudo dos processos sociais” (LEFF, 2015, p. 149). O saber ambiental procura desconstruir a fragmentação do conhecimento proposto pelo método racional moderno, transformar os processos unidimensionais e homogêneos em transdisciplinares e heterogêneos, confrontando “a transparência da linguagem e consciência do sujeito como pilares da racionalidade científica fundante da modernidade” (LEFF, 2015, p. 149).

Para Leff (2015), as estratégias a serem utilizadas para a busca da *sustentabilidade* são norteadas pela necessidade de reavaliação e atualização dos programas de educação ambiental, a fim de obterem-se novas orientações e práticas pedagógicas, “onde se plasmem as relações de produção de conhecimento e os processos de circulação, transmissão e disseminação do saber ambiental” (LEFF, 2015, p. 251). Sendo assim, o autor reitera a educação ambiental em papel fundamentalmente estratégico para a transição a uma sociedade sustentável, asseverando que ela fomenta novas atitudes nos sujeitos sociais e novos critérios da tomada de decisão dos governos, “guiados pelos princípios de *sustentabilidade* ecológica e diversidade cultural, internalizando-os na racionalidade econômica e no planejamento do desenvolvimento” (LEFF, 2015, p. 256). Apresenta dois princípios da educação ambiental: primeiro, uma nova ética que orienta os valores e comportamentos sociais para os objetivos de *sustentabilidade* ecológica e equidade social; e segundo, uma concepção de mundo como um sistema complexo e interativo, sendo a transdisciplinariedade um princípio norteador. Nessa esteira, o

autor (LEFF, 2015) destaca a construção de uma racionalidade ambiental, cujas bases são o estruturalismo crítico e reflexivo, e os enfoques foucaultianos do saber, que questionam os padrões enraizados e possuem uma visão integradora de mundo - tanto sociocultural quanto ambiental - e holística.

## **2.2 O contexto ambiental do Município do Rio Grande**

No contexto local do Município do Rio Grande, este possui importante vocação econômica para o Brasil, visto que abriga um dos maiores complexos portuários da América Latina, um polo de construção naval, e um grande polo industrial, principalmente ligado ao setor químico. Nesta esteira, além de conflitos e problemas de ordem ecológica, o panorama apresentado projeta uma crescente populacional consequente dos processos de desenvolvimento, que majoram acometimentos sociais, expansão e diversificação cultural, e redistribuição territorial, os quais são igualmente englobados pelos objetivos das políticas de educação ambiental. A consagração de relevantes pactos e acordos provocou a necessidade de ação por parte de atores como o Poder Público e instituições privadas. Assim, após feito levantamento de programas sobre o tema no citado município, chegou-se à seleção dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”, visto que intentam a ampliação da percepção e enraizamento da educação ambiental por meio das escolas municipais, trazendo-a como fator de transformação socioeconômica e cultural (quadro comparativo em anexo 3).

Nesse sentido, em contrapartida aos interesses da sociedade e à legislação vigente<sup>20</sup>, em 1993, o Poder Público Municipal do Rio Grande – por meio da então Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) - iniciou uma série de atividades de educação ambiental nas escolas da rede municipal de ensino, desenvolvidas com a assessoria da organização não-governamental Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA), firmada por meio de convênio. Em 2003, as ações passaram a compor o projeto “Quero-Quero”, no qual ainda se

---

<sup>20</sup>Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (Lei nº 9394/96); Parâmetros Curriculares Nacionais e seus Temas Transversais - meio ambiente, saúde, ética, orientação sexual e pluralidade cultural; Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99) - que regulamenta o Inciso VI, do Parágrafo 1º do Artigo 225 da Constituição Federal; e o Programa Nacional de Educação Ambiental - que visa a implementação da Política Nacional de Educação Ambiental.

estabelecia um convênio com o NEMA para a capacitação de professores, transformando-se em programa no ano de 2010. O programa possuía como objetivo central a ampliação da percepção de docentes, alunos e comunidades adjacentes às escolas municipais de que a educação ambiental é fator de transformação econômica e social, com projetos e atividades diversificadas e sistemáticas nas escolas municipais, linhas de ação ligadas aos fatores sociais, culturais, éticos e ecológicos, e avaliações anuais para melhoria dessa política pública (CARDOSO *et al*, 2008). A SMEC ancorava as atividades que compunham o eixo central do programa. Transcorridos quase dez anos - com diversas premiações e abarcando a totalidade das 65 escolas da rede municipal de ensino nas atividades -, em 2013 o “Quero-Quero” foi extinto, em virtude da decisão dos gestores públicos do Município do Rio Grande em adotar um programa de educação ambiental estruturalmente alinhado ao Governo Federal.

Dessa maneira, a partir de 2014, o Poder Público Municipal assinou em comunhão com o Governo Federal o estabelecimento da parceria do programa “Escolas Sustentáveis”, visando a adoção de um novo programa direcionado à educação ambiental. O programa envolve diversos atores como Ministério da Educação (MEC) – na figura da Coordenação Geral de Educação Ambiental da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão -, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), o Poder Público Municipal (Entidade Executora – EEx), – por meio da Secretaria de Município de Educação (SMEd) e do Núcleo de Educação Ambiental (NEA) -, além das Unidades Executoras Próprias (UEX), professores e diretores das escolas municipais, responsáveis pelo desenvolvimento de projetos. O “Escolas Sustentáveis” tem como objetivo central o de financiar projetos de fomento à educação ambiental nas escolas públicas de educação básica do território nacional, por meio de repasse financeiro, a fim de ampliar o enraizamento, promover a institucionalização da educação ambiental nos diversos níveis e modalidades de ensino brasileiros, e apoiar a criação de espaços educadores sustentáveis.

## **2.3 Programas de educação ambiental em Rio Grande/RS**

### **2.3.1 Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande: Breve histórico**

Na efervescência das questões ambientais experimentadas na época e embasada na legislação reduzida pertinente, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) do Município do Rio Grande desenvolveu, a partir de 1993, ações e atividades de educação ambiental na rede municipal de ensino. De pronto, de maneira a adquirir assessoria qualificada ao projeto, firmou-se um convênio com o Núcleo de Estudos e Monitoramento Ambiental (NEMA) – à época organização não-governamental (ONG), hoje configurada em uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Como sequência ao trabalho, em 1997, as atividades tornaram-se um projeto, de fato, denominado “Projeto de Educação Ambiental da Rede Municipal de Ensino do Rio Grande”.

A partir de 2003, o nome do projeto foi modificado para “Projeto Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande”. Segundo os excertos da prof<sup>a</sup>. Roselle Rodrigues (2014), inicialmente, o projeto abarcou 11 escolas, com palestras e formação, envolvendo aproximadamente 3570 alunos com assessoria do NEMA e 22 professores através da formação do Grupo de Educação Ambiental. Nesse período, houve a formação de um grupo de trabalho (GT) – composto por representantes das escolas municipais, SMEC, SMMA e NEMA – culminando na elaboração de um documento-base, por meio de discussões e textos de educação ambiental. Mais tarde, o GT perpetrou pesquisas aplicadas, aos educadores, de diagnóstico das ações e projetos já existentes nas escolas, identificação de concepções e conceitos acerca do tema e estudo de metodologias de análise. Nessa fase, foram envolvidas 64 escolas e em torno de vinte mil alunos.

Em 2007, após 22 encontros, a versão final do documento-base – denominado Sistema Municipal de Educação Ambiental – foi sujeito à avaliação das escolas. Em 2009, ocorreu o Encontro Municipal de Educação Ambiental mobilizando 78 professores e, nesse mesmo ano, o Projeto Quero-Quero ganhou o Prêmio Eco-cidade, em nível nacional, conferido pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE).

Em 2010, agregou-se a outros três projetos também pontuados nas escolas (“Projeto Horta Escolar”, “Projeto Patrulha Ambiental Escolar” e “Projeto Eu Quero-

Quero a Assessoria de Educação Ambiental na Minha Escola”), transformando-se no “Programa Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande”. Ainda de acordo com a prof<sup>a</sup>. Roselle Rodrigues (2014), no final desse mesmo ano, foram agregados mais três projetos ao “Programa Quero-Quero: Lixo Eletrônico Também Pode Virar Arte”, “Agenda 21 Escolar”, e “Brinquedoteca”, e ganha os prêmios Gestor Público - SINDAF para o “Projeto Patrulha Ambiental Escolar”, e “Pró-Mar-de-Dentro para o Programa Quero-Quero”.

Em 2011, o “Quero-Quero” desenvolveu um total de 369 atividades e ganhou os prêmios Gestor Público - SINDAF para “Projeto Ônibus Laboratório Móvel” e “Prêmio Nacional Selo Cidade Cidadã”. Abarcando todas as 65 escolas, cerca de 20 mil alunos e 1.800 professores, em 2013, o programa “Quero-Quero” foi extinto.

### **2.3.1.1 Fundamentos e funcionamento**

O programa “Quero-Quero” se fundamentou no intuito de estabelecer vínculos entre a escola e o ambiente, oportunizando interações para que o indivíduo pudesse compreender, utilizar e transformar a sua realidade. Seguindo o apresentado por Cardoso *et al* (2008), em síntese, o programa foi construído em torno de quatro pilares básicos:

- 1) A educação ambiental como prática constante, provocando mudanças e troca de saberes, reaprendizado, reflexão e reavaliação de valores, atitudes e hábitos, na busca de qualidade social na formação de cidadãos.
- 2) Meio ambiente é o espaço de interação com toda forma de diversidade; reconhecer ao indivíduo em si e aos outros como parte de um todo no universo.
- 3) Educação ambiental é permanente e dinâmica, um conjunto de relações entre ambiente, cotidiano e cidadania, proporcionando a construção de sujeitos de direitos e deveres, conscientes de suas responsabilidades, tentando para a coletividade.
- 4) Cada indivíduo é um agente modificador, igualmente responsável pelas transformações e conservações do seu meio.

Nesse sentido, reitera-se o envolvimento de estudantes, professores, pais, funcionários e comunidade escolar – com a priorização da interação *educando-educador-meio* -, na busca pelo cumprimento de objetivos e diretrizes traçados pelo programa “Quero-Quero”. As diretrizes comportavam uma série de fundamentos essenciais à educação ambiental em sentido amplo, quais sejam: aprendizagem em todos os momentos e em diversos espaços; vivência compartilhada e valorização do contexto; busca constante de informação; desenvolvimento da identidade, autonomia e sociabilidade; bem como o compromisso com os processos de transformação, por meio da criticidade e criatividade. Os objetivos especificam as diretrizes ora apresentadas, em resumo, propondo a interação, transformação, crítica, criatividade, preservação, valorização e respeito do indivíduo para com os seus semelhantes e com o meio.

Conforme apontam Cardoso *et al* (2008), as ações do “Quero-Quero” giravam em torno de seis linhas:

- 1) *Autoconhecimento*: ligada à visão física do corpo, o espaço, higiene e alimentação, prevenção de drogas, sexualidade, gravidez e esporte;
- 2) *Valores humanos*: abordagem relacionada às mensagens em artes, liberdade de expressão, auto-estima e valorização, socialização de ideias, inclusão, solidariedade, relações humanas e prevenção à violência;
- 3) *Conhecimento e valorização ambiental e cultural do município*: essas ações visaram, em prática, saídas de campo, a fim de conhecer a situação ambiental da Lagoa dos Patos, dos arroios e recursos hídricos próximos às escolas, bem como a praia e zona rural; reconhecer a importância econômica do ambiente (para o turismo, por exemplo);
- 4) *Agroecologia*: em síntese, absorveu questões práticas de jardinagem, compostagem, plantio de árvores;
- 5) *Lixo, consumo e reciclagem*: envolveu ações sobre hábitos e doenças relacionados ao lixo; coleta seletiva, redução, reciclagem e reaproveitamento dos rejeitos; limpeza na escola e dependências ao redor;
- 6) *Temas globais*: conectado a temas diversos de discussão mundial, como a crise hídrica, o aquecimento global, saneamento, trânsito,

preservação da fauna e flora, poluição, pesca, desmatamento e doenças.

Como referido anteriormente, o programa “Quero-Quero” abarcou vários projetos durante seu desenvolvimento, bem como atividades diversas. Entre eles, destacam-se formação e assessoria ambiental nas escolas da rede municipal, patrulhas ambientais, construção de hortas e jardinagem, reciclagem, saídas de campo, panfletagem, feiras de ciências e de artesanato, gincanas ambientais, oficinas, coletas e limpeza de rejeitos, jogos pedagógicos.

### **2.3.2 Escolas Sustentáveis: Breve histórico**

A partir da década de 90, com os movimentos neoliberais e de globalização, surgem propostas de descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas de educação (CAMPELO, 2013). O Plano de Reforma do Aparelho Estatal realizado por Fernando Henrique Cardoso e Besser Pereira fortalece diversas concepções de administração, entre elas a burocrática e gerencial. A partir dessa ideia, em 1995, é criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), trazendo um (aparente) elemento de democratização na gestão escolar, tendo em vista que a própria escola passa a planejar gastos e prioridades de execução.

Em 1998, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental passa a se chamar Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em virtude da Medida Provisória nº 1784/98 do Governo Federal. Seu objetivo central é a prestação de assistência financeira direta, em caráter suplementar, às escolas públicas de ensino fundamental e especial, para a aquisição de materiais, manutenção e capacitações:

“Por um lado, provendo, supletivamente, meios para aquisição dos recursos didático-pedagógicos, equipamentos, reparos e conservação do prédio da unidade de ensino. Por outro, reforçando a autogestão escolar e a participação social, mediante a descentralização decisória e funcional do emprego do dinheiro. Os recursos são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, exceto gastos com pessoal, devendo ser empregados: na aquisição de material permanente, quando recebem recursos de capital; na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; na avaliação da aprendizagem; na implementação de projeto pedagógico; e no desenvolvimento de atividades educacionais.” (NASCIMENTO e DA HORA, 2008, p. 3)

A cada ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa recursos financeiros às escolas, mediante crédito em conta bancária da unidade executora (UEX), as quais são entidades privadas sem fins lucrativos que representam cada unidade escolar, denominados Círculos de Pais e Mestres (CPM) no Rio Grande do Sul. Nesse viés:

“Como o PDDE lida diretamente com a necessidade da participação da comunidade escolar, novas discussões estão se desenvolvendo acerca do programa, na medida em que novos sujeitos, até então pouco presentes na dinâmica escolar, começam a entrar nesse espaço e ter papel relevante. [...] nos sistemas de ensino em que a democratização da gestão estava em curso, a proposta de transformação dos Conselhos Escolares em unidade executora assumiu um caráter de disputa política entre diferentes segmentos da educação, visto que o dilema vivido pelos sistemas referia-se à opção em transformar a natureza jurídica dos Conselhos Escolares, transformando-os em unidades executoras, tendo como consequência a instalação de uma instituição de direito privado na esfera da gestão da escola ou, de outra forma, o fortalecimento do Círculo de Pais e Mestres (CPM), estrutura análoga às Associações de Pais e Mestres (APM), tradicionalmente menos democrática e, em muitos casos, não subordinada ao controle do colegiado gestor.” (NASCIMENTO e DA HORA, 2008, p. 5)

Em junho de 2013, o Governo Federal cria o “Escolas Sustentáveis”, um dos programas financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Tal assistência financeira remete a continuidade às ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, do Ministério da Educação (SECADI/MEC), com o objetivo de apoiar a implantação de pesquisas e intervenções em escolas de educação básica, em vista da criação de espaços educadores sustentáveis. Da mesma forma, a escola passa a receber diretamente do Governo Federal recursos para desenvolver ações e projetos de educação ambiental, os quais serão geridos e aplicados pela própria unidade escolar.

A partir de 2013, com a transição da gestão do executivo municipal em Rio Grande, o Poder Público Municipal iniciou modificações que culminaram na extinção do programa “Quero-Quero”. No entanto, como programa substituto àquele, em 2014, a Secretaria Municipal de Educação firmou parceria com o Ministério da Educação, a fim de estimular as escolas municipais a adotarem o “Escolas Sustentáveis”. Inicialmente, 39 escolas (das 41 com condições para tal) aderiram. A partir de 2015, as escolas começaram a receber o financiamento do PDDE. Mais tarde, outras 11 escolas se juntaram ao programa, perfazendo o número de 50 escolas da rede municipal de ensino (de um total de 71).

### 2.3.2.1 Fundamentos e funcionamento

Na definição do programa “Escolas Sustentáveis”, elas se caracterizam como aquelas que mantêm relação equilibrada com o ambiente e compensam seus impactos com o desenvolvimento de tecnologias adequadas, a fim de garantir qualidade de vida a essa e às futuras gerações. De acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 18, de 21 de maio de 2013, Art. 2º, § 1º:

[...] são considerados espaços educadores sustentáveis instituições de ensino que desenvolvem processos educativos permanentes e continuados, capazes de sensibilizar a comunidade escolar para a construção de uma sociedade de direitos, ambientalmente justa e sustentável, fomentando ações que abranjam as dimensões currículo, gestão e espaço físico e compensem seus impactos ambientais com o desenvolvimento de tecnologias apropriadas, de modo a garantir qualidade de vida às presentes e futuras gerações, na intencionalidade de educarem para a sustentabilidade socioambiental, tornando-se referência em seu território.

O grande objetivo desses espaços é educar pelo exemplo e transmitir sua influência para as comunidades ao redor. Nesse sentido, é destacado no manual do programa (BRASIL, 2013) três dimensões essenciais e inter-relacionadas a serem promovidas pelas escolas:

- 1) Espaço físico: utilização de materiais construtivos mais adaptados às condições locais e de um desenho arquitetônico que permita a criação de edificações dotadas de conforto térmico e acústico, que garantam acessibilidade, gestão eficiente da água e da energia, saneamento e destinação adequada de resíduos. Esses locais possuem áreas propícias à convivência da comunidade escolar, estimulam a segurança alimentar e nutricional, favorecem a mobilidade sustentável e respeitam o patrimônio cultural e os ecossistemas locais.
- 2) Gestão: compartilhamento do planejamento e das decisões que dizem respeito ao destino e à rotina da escola, buscando aprofundar o contato entre a comunidade escolar e o seu entorno, respeitando os direitos humanos e valorizando a diversidade cultural, étnico-racial e de gênero existente.
- 3) Currículo: inclusão de conhecimentos, saberes e práticas sustentáveis no Projeto Político-Pedagógico das instituições de ensino e em seu cotidiano a partir de uma abordagem que seja contextualizada na realidade local e estabeleça nexos e vínculos com a sociedade global.

Nessa esteira, o “Escolas Sustentáveis”, por meio da transferência de recursos de custeio e capital visa:

[...] promover ações voltadas à melhoria da qualidade de ensino e apoiar as escolas públicas das redes distrital, municipais e estaduais na adoção de critérios de sustentabilidade socioambiental, considerando o currículo, a gestão e o espaço físico, de forma a torná-las espaços educadores sustentáveis. (BRASIL, 2013, p. 3)

A Resolução nº 18 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em seu artigo 2º, § 2º, projeta as ações passíveis de financiamento do “Escolas Sustentáveis”:

- 1) Apoiar a criação e o fortalecimento da Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola (Com-Vida). Realização de oficinas voltadas à formação dos integrantes desse coletivo; aquisição de equipamentos que favoreçam o registro das atividades e acesso à internet (computador e internet banda larga); subsídios teórico-metodológicos e pedagógicos (vídeos, publicações, jogos cooperativos) que motivem a refletir sobre as mudanças socioambientais globais e planejar as ações de transição para a sustentabilidade; e a possibilidade de deslocamentos (em visitas guiadas) para conhecimento de iniciativas relacionadas à sustentabilidade socioambiental na comunidade/cidade em que a escola se situa, o que envolve também recursos para ingressos a áreas protegidas (Parques Nacionais etc.), visita a museus tecnológicos e experiências bem-sucedidas em áreas de interesse.
- 2) Adequar o espaço físico, visando à destinação apropriada de resíduos da escola, eficiência energética e uso racional da água, conforto térmico e acústico, mobilidade sustentável e estruturação de áreas verdes. Elaboração de estudos sobre a situação do espaço físico da escola, análise sobre a viabilidade de intervenções arquitetônicas de acordo com critérios de sustentabilidade, bem como realização das adequações identificadas como prioritárias por meio de ecotécnicas.
- 3) Promover a inclusão da temática socioambiental no projeto político-pedagógico da escola, com envolvimento do corpo diretivo, docente e discente da escola por meio da Com-Vida, de oficinas de formação e

da produção e/ou aquisição de materiais didático-pedagógicos (vídeos, cartilhas, livros, jogos) que tratam de temas como produção e consumo sustentáveis, gestão de resíduos sólidos, biodiversidade, práticas de alimentação saudável, horta escolar, uso racional de água e energia, dentre outros. Os recursos também poderão ser utilizados em campanhas educativas, em visitas guiadas e outras ações consideradas relevantes pelo coletivo escolar.

Os itens financiáveis, isto é, em que poderá ser utilizado o recurso repassado, se dão em torno das seguintes finalidades: contratação de serviços de terceiros, aquisição de materiais de construção para a realização das adequações do espaço físico da escola, aquisição de equipamentos, produção e aquisição de materiais didático-pedagógicos. O valor que cada escola recebe depende do número de alunos matriculados – de dados extraídos do Censo Escolar – podendo variar de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para escolas com até 199 alunos até R\$ 14.000,00 (catorze mil reais) para aquelas com mais de 999 alunos. Interessante destacar que o município do Rio Grande abarca escolas com ambos os limites propostos.

Cada escola deve realizar uma reunião, que deve discutir os planos de ação e o planejamento da comunidade escolar para o projeto. A transferência do recurso via PDDE fica condicionada ao envio da cópia da ata da reunião pela unidade executora própria (UEx), sendo, no Município do Rio Grande, essas unidades os Círculos de Pais e Mestres (CPM). As UEx, então, atualizam os dados da escola no sistema eletrônico do PDDE, e o recurso será repassado à conta corrente da própria escola, gerida pela UEx, aberta pelo FNDE para o crédito de repasse do PDDE:

Art. 3º Os recursos financeiros transferidos sob a égide desta Resolução serão depositados em conta bancária específica aberta pelo FNDE, na mesma agência bancária depositária dos recursos do PDDE (RESOLUÇÃO 18 FNDE/CD de 21 de maio de 2013.)

As UEx devem, até o final de cada ano de repasse, prestar contas dos recursos do “Escolas Sustentáveis”. Se a escola não concluir as obras previstas com o uso do recurso, deverá ser enviada a prestação de contas à Prefeitura, informando os materiais e bens adquiridos e os serviços contratados, e o saldo a ser reprogramado para o ano seguinte, que deverá ser utilizado na mesma finalidade. Por fim, uma reunião sobre as obras realizadas deve atestar suas conclusões, serviços e ações, constando em ata, assim como a prestação de contas, que deve

ser enviada por meio eletrônico. Às Prefeituras (EEx) cabe o suporte suplementar à execução das ações de cada projeto das escolas, como a divulgação para conhecimento do “Escolas Sustentáveis”, disponibilização de um profissional qualificado para acompanhamento das ações, apoio das condições para compra e entrega de materiais e equipamentos (bem como em pesquisas de preços), e participação na elaboração do relatório final.

No Município do Rio Grande, em 2016, 50 das 71 escolas da rede municipal de ensino haviam aderido. As atividades dominantes nas ações de educação ambiental dessas escolas permeiam projetos de descarte de lixo e reciclagem (20), e construção e desenvolvimento de hortas (13). Algumas outras escolas possuem ações para a constituição de áreas verdes (7), aproveitamento racional da água (8) e alimentação saudável (4), isto é, todas intimamente ligadas à noção ecológica da educação ambiental. De maneira pontual e pequena, ainda, além do incentivo a áreas de recreação (2) e jogos pedagógicos (2), alguns outros exemplos de ações de mesmo aporte são destaque em outras escolas: a construção de bicicletários (2) e um projeto de fomento ao *skate* (“Mobilidade *Skatista*”), ligados à mobilidade urbana; e oficinas de acessibilidade (1), de artesanato (1) e de valorização da cultura local (1), que abraçam a dimensão social e, em especial as duas últimas, o viés cultural da educação ambiental.

## 2.4 Da Metodologia

Por intentar compreender a motivação e a subjetividade na ação dos atores envolvidos em programas de uma política pública específica, a metodologia de pesquisa é eminentemente qualitativa.

Preliminarmente, fez-se uma investigação exploratória, a fim de se obter um rol dos *policy-makers* locais envolvidos, elencando-se aqueles pertinentes do programa “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”. Tal tarefa estruturou-se por meio de levantamento de dados de fonte primária - como documentos e arquivos oficiais (em sítios na *internet*, relatórios, legislação e atas), dados bibliográficos, assim como por pesquisa de campo, no contato direto com a coordenadora do Núcleo de Educação Ambiental em entrevista informal - e secundária como notícias. A escolha dos *policy-makers* locais se deu utilizando-se como critério a análise daqueles com algum poder decisório em algum ou nos dois programas, dentro das gestões

político-administrativas municipais pertencentes (2009-2012, e 2013-2016). Ao todo foram escolhidos 8 *policy-makers* sendo: 1 prefeito e 3 secretários na gestão municipal 2009-2012, e 1 prefeito e 2 secretários na gestão municipal 2013-2016, além de uma coordenadora, a qual coordenou o programa “Quero-Quero” e o Núcleo de Educação Ambiental responsável pela implantação do programa “Escolas Sustentáveis”.

Uma vez devidamente identificados os *policy-makers*, o método procedimental a ser adotado para a persecução da resposta à pesquisa foi a aplicação de roteiros de entrevistas semi-estruturadas (anexo 1) qualitativos individuais, com a utilização de gravador de áudio portátil e posterior transcrição dos áudios para documento escrito. Contudo, em caráter excepcional, ao Prefeito da gestão municipal 2009-2012 e ao Secretário de Educação e Cultura (SMEC) entre os anos de 2009 e 2011 foi realizada aplicação de questionários estruturados abertos via *e-mail*. Isso se deve ao fato de que Prefeito da gestão municipal 2009-2012 assinalou não possuir tempo disponível para conceder a entrevista, visto que é Secretário Estadual do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia da gestão político-administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, iniciada em 2015. Quanto ao ex-Secretário, este informou residir no interior de cidade distante das dependências da pesquisa, e não possuir condições de comunicação apropriadas para entrevista por telefone celular ou outro tipo de meio tecnológico como *Skype* ou *FaceTime*. Ademais, em comunicação expressa, o Secretário do Meio Ambiente da gestão municipal 2013-2016 informou que a secretaria pela qual é responsável não interfere no programa “Escolas Sustentáveis”. Apesar de inúmeras tentativas, não foi possível contatar o Prefeito Municipal da gestão 2013-2016. Dessa forma, totalizaram-se quatro entrevistas face-a-face e o preenchimento de dois questionários (anexo 2).

O conteúdo gerado com a aplicação das entrevistas e questionários foi submetido à análise de conteúdo, e a partir do direcionamento geral das perguntas permearam caracterizar, segundo a opinião e declaração dos entrevistados: (a) os vínculos com os demais *policy-makers*, (b) as noções e importância da educação ambiental (c) o funcionamento dos programas, (d) a importância e proporção dos programas. As entrevistas e questionários foram ponderados em dois momentos: a análise qualitativa do conteúdo; e a análise de Redes de Políticas Públicas. Ainda

que os dois sejam complementares e transversais, faz-se necessário relatar suas características peculiares e suas funções na avaliação dos dados.

De maneira geral, Campos coloca que a análise de conteúdo é "um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento" (CAMPOS, 2004, p. 611). Mais aprofundadamente, o conceito de Bardin (1979) insere que esse conjunto de técnicas conduz à descrição do conteúdo das mensagens, mas não apenas os expressos ou manifestos, contudo as entrelinhas, figuras de linguagem e inferências. Dentro da análise qualitativa (BARDIN, 1979; TRIVIÑOS, 1987, GIL, 2008; MORAES, 1999), pode-se projetar três grandes etapas: redução do conteúdo gerado, apresentação dos resultados obtidos, e conclusão dos dados.

Bardin (1977, p. 95) divide a análise em "(a) pré-análise; (b) exploração do material; e (c) tratamento dos dados, inferência e interpretação". Nessa esteira, Gil (2008) procura esclarecer as características dessas etapas:

A pré-análise é a fase de organização. Inicia-se geralmente com os primeiros contatos com os documentos (leitura flutuante). A seguir, procede-se à escolha dos documentos, à formulação de hipóteses e à preparação do material para análise.

A exploração do material constitui, geralmente, uma fase longa e fastidiosa que tem como objetivo administrar sistematicamente as decisões tomadas na pré-análise. Refere-se fundamentalmente às tarefas de codificação, envolvendo: o recorte (escolha das unidades), a enumeração (escolha das regras de contagem) e a classificação (escolha de categoria).

O tratamento dos dados, a inferência e a interpretação, por fim, objetivam tornar os dados válidos e significativos. Para tanto são utilizados procedimentos estatísticos que possibilitam estabelecer quadros, diagramas e figuras que sintetizam e põem em relevo as informações obtidas. À medida que as informações obtidas são confrontadas com informações já existentes, pode-se chegar a amplas generalizações." (GIL, 2008, p. 153)

Nesse sentido, é possível considerar algumas linhas fundamentais que se destacam, em especial na última fase apresentada por Bardin (1979). Como processo sistemático e de compreensão, a análise de conteúdo também é cíclica, reflexiva e interativa, albergando o desenvolvimento de categorias durante todo o seu processo. Nessa relação, o rumo apontado para a análise do conteúdo do presente trabalho embasa-se no confronto dos dados obtidos com os documentos e embasamento teórico abordado.

A partir dos objetivos traçados na pesquisa e direcionados nos roteiros de entrevistas, a codificação dos dados obtidos e filtrados se deu em quatro categorias:

<b><u>Categoria</u></b>	<b><u>Descrição</u></b>
<b>Vínculos</b>	Verificação de cinco tipos de relação entre os <i>policy-makers</i> : profissional/institucional; pessoal; política; familiar; e de negócios. (MARQUES, 2000)
<b>Educação Ambiental</b>	Identificação das noções dos entrevistados sobre educação ambiental.
<b>Funcionamento dos programas de Educação Ambiental</b>	Observação dos relatos sobre a gestão dos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”.
<b>Importância dos programas de Educação Ambiental</b>	Atenção à importância dos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis” para cada um dos entrevistados.

Quadro 3: Quadro-resumo das categorias analisadas

Por fim, o segundo momento da análise construiu-se a partir do modelo de Redes de Políticas Públicas (detalhado em capítulo específico), de acordo com as ações e interações entre os atores, absorvendo os dados obtidos na análise qualitativa de conteúdo. Nesse ínterim, construiu-se um mapa de redes dos *policy-makers* envolvidos, com o fim de ilustrar as relações encontradas entre cada um deles.

Isso exposto, em virtude do arcabouço teórico e metodológico desenvolvido acerca dos principais conceitos trabalhados na pesquisa, o próximo capítulo destina-se à análise das entrevistas e questionários.

### 3 DO COMPORTAMENTO DOS *POLICY-MAKERS* EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

#### 3.1 Quem são os *policy-makers* envolvidos?

Em que se recorde, considera-se neste estudo como políticas públicas as ações comissivas e omissivas (as decisões ou não-decisões) sancionadas pelo Poder Público (*outputs*) em relação às demandas (*inputs*) da sociedade ou de um ou mais grupos de indivíduos. Nesse ínterim, é igualmente mister rememorar a relevância na análise dos *policy-makers*, visto que esses atores buscam a construção de políticas públicas, procurando compatibilizar objetivos políticos com o meios políticos em uma resolução aplicada de problemas. De forma que, cabalmente, a problematização da pesquisa se dá no questionamento sobre as motivações dos *policy-makers* para a extinção do “Quero-Quero” e adoção do “Escolas Sustentáveis”.

A pesquisa de identificação dos *policy-makers* envolvidos foi feita com base em levantamento de dados de fonte primária e secundária. Com relação ao “Quero-Quero”, foram feitos exames em documentos oficiais como legislação municipal, relatórios da coordenação do programa e dados bibliográficos, todos disponíveis eletronicamente, além de estudo exploratório de campo, no contato direto com a coordenadora do Núcleo de Educação Ambiental em entrevista informal, e notícias disponibilizadas no sítio virtual da Prefeitura Municipal do Rio Grande<sup>21</sup>. O estudo sobre o “Escolas Sustentáveis” se deu, primariamente, por meio da análise de atas de adesão das escolas municipais ao programa do governo federal, dados disponibilizados pela Secretaria de Educação do Município do Rio Grande, e ainda por meio de informações bibliográficas e notícias, disponibilizadas em sítios virtuais oficiais<sup>22</sup>.

A eleição dos *policy-makers* locais ocorreu utilizando-se como critério a apreciação daqueles com algum poder decisório em algum ou nos dois programas, dentro das gestões político-administrativas municipais pertencentes a cada programa (2009-2012, e 2013-2016), destacando também que esses atores são,

---

<sup>21</sup> <http://www.riogrande.rs.gov.br>

<sup>22</sup> <http://www.riogrande.rs.gov.br>;  
<http://www.mec.gov.br/escolasustentavel>;  
<http://www.riogrande.rs.gov.br/smed/>  
<http://www2.camara.leg.br/>

dentro do conceito de atores públicos, os responsáveis pela mobilização de recursos públicos, representados por políticos eleitos e burocratas especializados. Ao todo foram escolhidos oito *policy-makers* sendo: o Prefeito Municipal Fábio de Oliveira Branco (FB), a Secretária de Meio Ambiente Mara Núbia Cezar de Oliveira (MN) e dois Secretários de Educação, Claudio Omar Iahnke Nunes (CO) e Luiz Arthur Corrêa Dornelles (LD), na gestão municipal 2009-2012; e o Prefeito Alexandre Duarte Lindenmeyer, o Secretário de Educação André Lemes da Silva (AL) e o Secretário de Meio Ambiente Sandro Ari Andrade de Miranda, na gestão municipal 2013-2016, além da professora Roselle Sollano Rodrigues (RR), a qual coordenou o programa “Quero-Quero” e o Núcleo de Educação Ambiental cooperador na implantação do programa “Escolas Sustentáveis”. Infortunadamente, apesar dos inúmeros esforços, não foi possível realizar contato com o Prefeito Municipal Alexandre Lindenmeyer e nem a realização da entrevista com o Secretário Sandro Ari Miranda.

### **3.2 Identificando o comportamento dos *policy-makers* envolvidos**

Tendo em vista os objetivos da pesquisa, quais sejam: o geral, em analisar as formas de atuação dos *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”; e os específicos, em identificar os *policy-makers* envolvidos nos programas, verificar as estratégias de ação desses *policy-makers*, e demonstrar como as suas ações conformam ou modificam os programas; as perguntas realizadas aos entrevistados propuseram caracterizar, segundo suas opiniões e declarações: (a) os vínculos com os demais *policy-makers*, (b) as noções e importância da educação ambiental (c) o funcionamento dos programas, (d) a importância e proporção dos programas. Nessa esteira, a codificação dos dados obtidos permitiu a classificação em quatro categorias centrais, sendo elas vínculos, educação ambiental, funcionamento dos programas de educação ambiental e importância dos programas de educação ambiental, conforme exposto no quadro 3.

#### **3.2.1 Vínculos**

A categoria *vínculos* torna-se uma forma de verificar o perfil e as relações tidas, construídas, mantidas e/ou desenvolvidas entre os *policy-makers*. Seguindo a classificação de Eduardo Cesar Marques (2000) sobre as redes, podem ser

constituídos cinco tipos de vínculos entre os atores envolvidos em uma política pública:

- 1) Profissional (ou institucional): envolve as relações de trabalho, desde as vinculações entre colegas de profissão ou trabalho (não-hierárquicas e horizontais) até conexões de chefia e subordinação (hierárquicas e verticais), que se subdividem em:
  - a. Carreira: ao sujeito que exerce função por formação profissional e tendo se submetido e sido aprovado em concurso público.
  - b. Cargo: ao sujeito que ocupa o posto em função de nomeação livre de confiança, podendo ser funcionário (profissional) de carreira ou um *outsider* (agente recrutado externamente).
- 2) Pessoal: incluem-se nesse tipo todas as relações pessoais e de amizade, frutos de ligação mais íntima entre os sujeitos.
- 3) Político: apresentado pela afinidade política entre os agentes, classificando-se em:
  - a. Partidário: se os sujeitos são filiados ou simpatizantes de determinado partido político.
  - b. Ideológico: determinado pelos laços e alinhamentos cunhados em ideais semelhantes.
- 4) Familiar: projeta os vínculos de família, tanto consangüíneos como os adquiridos.
- 5) De Negócios: relações mediadas por dinheiro, que vão desde financiamento de campanhas políticas e relações societárias até esquemas de corrupção.

FB foi Prefeito Municipal do Rio Grande por duas vezes (2001-2004 e 2009-2012), pelo PMDB, partido ao qual é filiado. Foi eleito, em 2014, deputado estadual, porém licenciou-se em 2015 para ocupar a Secretaria Estadual do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do governo de José Ivo Sartori, do mesmo partido, no Rio Grande do Sul.

CO, Secretário da Educação e Cultura na gestão 2009-2012, é professor federal aposentado da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e professor do curso de biblioteconomia de Educação à Distância da Universidade de Caxias do Sul, com formação acadêmica multidisciplinar:

Cláudio Omar Nunes: *[Sou] Bacharel em Biblioteconomia (FURG), Especialista em Filosofia (UNIJUI), Especialista em História do Rio Grande do Sul (FURG), Mestre em Biblioteconomia (UFMG) e Doutor em Ciências da Informação (USP).*

Para CO, a temática da educação ambiental não era sua especialidade mas, com o tempo e a devida atenção, reitera a promoção, durante a sua gerência, do então projeto de educação ambiental ao patamar de programa:

*Claudio Omar Nunes: [...] procurei inteirar-me do que vinha sendo realizado e tratei de, no que estava ao meu alcance, manter e reforçar a equipe que tocava o Projeto. Tanto foi assim que, quando elaboramos o PPA 2010-2013, elevamos o status do “projeto” para “programa”, o que, em termos institucionais e orçamentários, tornou-o mais sólido e de caráter mais permanente. Nas sucessivas propostas de leis de diretrizes orçamentárias e propostas de leis orçamentárias, nos anos seguintes do mandato do Prefeito Fábio Branco, aquela decisão materializou na ampliação das atividades do Programa “Quero-Quero.*

Seu vínculo profissional/institucional com o Prefeito FB é formado em função do cargo para o qual foi nomeado, e CO relata que até antes das eleições municipais que elegeram o Prefeito FB não possuía nenhuma intimidade com esse:

*Cláudio Omar Nunes: Eu o conhecia, porém não privava de sua convivência ou amizade pessoal até a eleição de 2008. Com serenidade, passados tantos anos, aprendi a admirá-lo e incluo-o entre meus bons amigos.*

Nessa esteira, percebe-se a relação pessoal estabelecida com FB, mas CO acredita que a compatibilidade política foi elemento essencial na sua nomeação para Secretário da Educação e Cultura, uma vez que é filiado ao PSDB, partido que apoiou a candidatura do citado Prefeito:

Cláudio Omar Nunes: *Presumo que tenha sido afinidade político-ideológica que estabeleci com o Prefeito Fábio Branco durante a campanha eleitoral, integrei a equipe que elaborou seu plano de governo – e, também, pela indicação que o PSDB, partido ao qual sou filiado, fez a ele, logo após sua diplomação.*

O substituto de CO na Secretaria da Educação, LD, narra sua relação pessoal com seu substituído:

Luiz Arthur Dornelles: *[...] esse projeto foi gestado na administração do professor Doutor Claudio Omar Nunes, que sempre foi um homem do bem e que teve essa visão.*

Porquanto sua relação pessoal com CO, LD revela ainda sua ligação político-ideológica:

Luiz Arthur Dornelles: *Bom, a minha relação foi que eu era filiado no PSDB. E quando começou a ter uma certa distensão dentro do núcleo do Partido Social Democrático esse, o PSDB [...] Mas, saí do PSDB. [...] E aí eu fiquei sem partido e fui convidado a ir para o PMDB, pelo um senhor chamado Wilson Mattos Branco, que logo em seguida morreu mas, eu não entrei no partido. Aí entrou o Janir de Oliveira Branco, como prefeito, e ele me convidou efetivamente, e eu me filiei. Então, há mais de 10 anos eu sou filiado ao PMDB.*

Da mesma forma demonstra ferrenha oposição ao Partido dos Trabalhadores (PT) na sua atuação no Governo Federal:

Luiz Arthur Dornelles: *Por quê? Todas as promessas que houve no ano passado para que no dia dois de janeiro já tivesse dois mil empregados trabalhando no Polo. Nós estamos na metade de março e não apareceu nada ainda. E, o que vai vir, segundo uma reunião feita anteontem no Polo Naval, é que provavelmente só sejam absorvidos 300 operários nos próximos dias. Só 300. Então, houve sim uma falácia, uma mentira? Houve. Mas foi populista e equivocada.*

LD ainda possui vinculação profissional com CO, em função de também ter tido carreira do magistério federal:

*Luiz Arthur Dornelles: Então, a minha formação, sou um oficial em nível superior da Brigada, sou bacharel em ciências econômicas e sociologia, sou também, fiz especialização em sociedade e cultura da América Latina na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na UFRGS. Depois fiz mestrado em sociologia na Espanha e fiz doutorado na Espanha. O mestrado em sociologia do desenvolvimento e o doutorado em ciências econômicas e empresariais também dentro da mais antiga universidade da Espanha. [...] E, atualmente, bom atualmente eu sou um empresário da construção civil, em véspera de me aposentar como empresário da construção civil e, a minha vida nesse momento ela tem mais sido tentando dentro do partido chamado PMDB.*

O dirigente político LD congrega várias qualificantes ao longo de sua carreira: já foi político eleito no município, e pode ser visto como um dirigente político em sua atuação frente à administração pública. Isso porque LD foi vereador no município do Rio Grande na década de 70, e na década de 80 já havia sido secretário da educação e cultura:

*Luiz Arthur Dornelles: Porque em 1983 eu tinha acabado de fazer o meu mestrado e o prefeito Abel Dourado, o prefeito, pediu que eu voltasse ao Brasil porque ele havia assumido em 1982 a prefeitura, e precisava de um secretário da educação. Bom, foi me buscar lá de Madrid eu vim, fiquei três anos como secretário, e nesse período como secretário da educação e cultura naquela época.*

Conforme já observado em excerto anterior, LD dispunha de relação com Wilson Branco e Janir Branco, respectivamente, tio e primo do Prefeito FB, que o nomeou, e também ex-prefeitos do Município do Rio Grande. Ademais, ele acredita que o convite para ser secretário de município residiu em virtude de suas qualidades e relação com a educação ao longo do tempo:

Luiz Arthur Dornelles: *E o prefeito acompanhou muito esse meu trabalho todo, tinha acompanhado como menino quando eu fui secretário da educação. E aí me convidou, porque o meu envolvimento com a educação é muito longo, de muitos anos, sempre tive envolvido com isso.*

A Secretária do Meio Ambiente na gestão municipal 2009-2012 em Rio Grande, MN, relata que sua formação e atividades profissionais se destacam no foco à área ambiental:

Mara Núbia Cezar de Oliveira: *Minha formação, inicialmente... Eu fiz graduação na área da pedagogia. E, posterior, fiz na área da ciência jurídica... me formei em Direito. Ambos pela FURG. Pedagogia foi em 89... e no Direito foi em 2000. Depois, na sequência, pós... Eu fiz especialização em gestão pública, com foco na parte ambiental, no licenciamento ambiental. E atualmente, agora, especialização em Direito Ambiental. A profissão, no caso, é 35 anos... Agora, esse ano, eu faço de serviço público municipal. Esses dois últimos anos que estou com a cedência para o Estado para atuar na questão ambiental portuária. Há dois anos que eu estou aqui no Porto.*

Apesar da inferência à posição ideológica em virtude de sua cedência ao Porto de Rio Grande, atualmente, com a gerência do Estado do Rio Grande do Sul sob a gestão do PMDB, MN acredita que sua nomeação para a Secretaria do Meio Ambiente em Rio Grande se deu devido à valorização do quadro de servidores públicos municipais qualificados:

Mara Núbia Cezar de Oliveira: *[...] porque não fui só eu convidada como servidora pública. Nós éramos na época, na gestão passada, na gestão do Prefeito Fábio Branco, nós éramos seis ou sete servidores públicos secretários municipais. Então, foi um marco em termos de valorização do servidor público. [...]*

*Acredito... Não posso responder por uma gestão, pelo responsável pela gestão na época, mas acredito que seja esse*

*o foco. Pelo menos nós servidores tínhamos essa leitura, que foi um processo de valorização do quadro de servidores públicos municipais. E, claro, com foco na experiência, com foco no conhecimento técnico da gestão como um todo. Acredito que seja nesse sentido.*

A ex-Coordenadora do “Quero-Quero” e ex-Coordenadora do Núcleo de Educação Ambiental (ligado à implantação do “Escolas Sustentáveis”), RR, mostra o grande vínculo entre os dois programas e as duas gestões. Nesse passo, ela relata seu envolvimento profissional com a educação e o ambiente:

*Roselle Rodrigues: Eu sou professora. Professora há muito tempo já, dezenove anos de sala de aula. Mas, atualmente, sou diretora de uma escola dentro de uma área de preservação ambiental. Eu fiz formação em educação ambiental, mas a minha graduação é letras, não é da área ambiental. Eu entrei para educação ambiental por me apaixonar mesmo. E hoje eu descobri que a educação ambiental sempre era (para ‘tá’) em mim. Mesmo não sendo professora ou sendo professora, eu acho que educação ambiental é uma coisa que tem que ser discutida por todo cidadão.*

Cabe esclarecer que, mesmo enquanto exercia suas funções na execução mais direta da política pública de educação (professora), RR estava compondo a burocracia do município como funcionária de carreira (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; DE BONIS e PACHECO, 2014). Ainda, RR expõe:

*Roselle Rodrigues: Mas eu tomei a frente do programa do ‘ProEA’, do porto, representando a Secretaria. Mas eu não coordenava. Eu estava ali como coordenadora que levava... Coordenadora por parte da minha Secretaria, mas não coordenadora geral. [...] Mas, assim, coordenando, com toda a logística de uma gestão, que envolve a parte financeira, a gestão de pessoas, trabalho de pesquisa e o dia a dia em geral, só no programa ‘Quero-Quero’ por uns quatro anos. E, depois, no Núcleo de Educação Ambiental por mais três anos.*

Quanto às suas relações, RR enfatiza seus vínculos profissionais em função de cargo e carreira hierarquizados estabelecidos com os Prefeitos e Secretários:

*Roselle Rodrigues: No programa 'Quero-Quero', eu, sinceramente, não sei o motivo pelo qual me escolheram. Eu fui para a Secretaria, para trabalhar dentro da Secretaria, e colocaram que teria o programa de educação ambiental. Eu fiquei em um período de experiência, até para entender sobre o programa, que já existia. E, nesse período de experiência, eles decidiram que eu ficaria ali naquele programa. Então, eu acho que foi pela parte de gestão mesmo. Primeiro eles visaram só gestão e não essa formação na área de educação ambiental. E, no Núcleo de Educação Ambiental, fui escolhida pela experiência que eu tinha na coordenação do 'Quero-Quero'.*

Além do mais, ela afirma que sua relação com os Prefeitos sempre se deu de forma amistosa e atenciosa, mas profissional, sem cunho pessoal ou político:

*Roselle Rodrigues: O programa 'Quero-Quero' foi um programa de governo do governo do PMDB, do Fábio [Prefeito pelo PMDB]. Eu não tinha nenhuma ligação com o governo quando eu fui escolhida. E quando eu fui apresentada ao prefeito, ele se mostrou completamente aberto e me deixou trabalhar, me deu todo o suporte possível para que eu pudesse trabalhar. Sempre se manteve bem presente em todas as atividades que se teve do programa 'Quero-Quero'... em todos os eventos, as saídas, em todas as participações em prêmios... ele sempre, sempre investiu e sempre apoiou. [...]*

*Com o Alexandre [Prefeito Municipal pelo PT] também. Eu nunca tive nenhuma dificuldade. Pelo contrário, ele também se colocou à disposição, também conversou comigo, mesmo eu não sendo do Núcleo de Educação Ambiental ele foi comigo ter uma conversa do que, que era o programa 'Quero-Quero'. Ele pediu que eu apresentasse todo o programa 'Quero-Quero' pra ele... e que, que isso poderia ser aproveitado dentro do Núcleo*

*de Educação Ambiental, que era dentro do projeto de governo deles.*

O Secretário de Educação da gestão 2013-2016, AL, reitera sua ligação profissional com a educação e o ambiente:

*André Lemes: Primeiro, porque eu sou mestre em educação ambiental. É uma formação em nível de pós-graduação que eu escolhi fazer para a minha vida. Eu estava no doutorado em educação ambiental quando ingressei aqui como Secretário em 2013. Esse ponto porque eu sou professor da rede há dez, onze anos já aqui em Rio Grande, professor de História.*

A característica de AL enquanto dirigente público se aproxima das características de RR, sendo um funcionário da rede de educação municipal e o classifica da mesma forma como um burocrata. Além do mais, AL expõe que já coordenou e participou de diversos projetos e programas relacionados à educação e meio ambiente:

*André Lemes: [...] lá em 2005, 2006 e 2007, eu ajudei a criar, juntamente com o Prof. José Vicente de Freitas da FURG, o programa de educação ambiental do Porto de Rio Grande, que é um programa que continua até hoje.*

*Então, eu fui Diretor do CAIC ali da FURG por cinco anos. E, como Diretor do CAIC, nós coordenamos vários projetos internos da escola. E também programas externos com financiamento do Ministério da Educação, programas de extensão universitários... Eu fui coordenador de três programas com financiamento do 'Programa de Apoio à Extensão Universitária' do MEC, programas que tratavam famílias em situação de vulnerabilidade sócio-ambiental nessa relação com a escola, com os espaços formais e não formais de educação ambiental.*

*O último programa que eu coordenei se chamava 'Trabalho Extensionista de Integração e Ação Social' – 'TEIAS'. E dentro do 'TEIAS' nós coordenávamos um projeto de monitoramento*

*de obras do PAC, do “Programa de Aceleração e Crescimento” daqui de Rio Grande, que era um dos projetos técnico-sociais financiados pelo Governo Federal aqui em Rio Grande, que fazia o monitoramento sócio-ambiental do impacto das obras de infra-estrutura nas comunidades.*

Criando o vínculo profissional com o Prefeito Alexandre Lindenmeyer, ao aceitar o cargo de Secretário da Educação de sua gestão, AL afirma:

*André Lemes: Nunca tive nenhuma relação próxima... nem de amizade com o Prefeito, né?! E o meu nome surgiu como possível nome para ser Secretário a partir dos movimentos da educação, das escolas, dos próprios diretores das escolas... e do próprio Partido dos Trabalhadores, assim... Mas eu não tinha nenhuma vinculação pessoal com o Prefeito. Mas depois nos conhecemos, comecei a trabalhar e constituímos uma excelente relação de trabalho.*

Vale a lembrança de que AL é também técnico em educação na FURG, isto é, servidor público federal. Ademais, projetando a relação político-partidária com o Prefeito Alexandre Lindenmeyer, e negando o vínculo pessoal, AL ainda reitera a ótima relação de trabalho:

*André Lemes: [...] ele [o Prefeito Lindenmeyer] sempre foi muito parceiro nesse sentido, sempre apostou em todos os projetos que nós lançamos, sempre deu o aval... inclusive, com o aporte de recursos novos para a Secretaria manter o seu funcionamento.*

Aqui, torna-se relevante lembrar o conjunto dos principais atores públicos: políticos ou burocratas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; Dagainino *et al*; RUA, 1998), ou ainda dirigentes públicos (DE BONIS e PACHECO, 2014). Isso porque, por meio dessas assimilações, observa-se as diferenciações na composição das ações, conexões e identificações ideológicas (como valorização de meio ambiente, pretensões de candidatura, manutenção da burocracia partidária), ressaltadas anteriormente e aprofundadas em análise sequente.

### 3.3 Conformações e modificações de vínculos

Na análise ora vertida foi encontrado um total de trinta e sete vínculos entre os *policy-makers* (figura 3). Dessa feita, preliminarmente, conforme indicado nas apresentações dos próprios entrevistados e com a suplementação de informações de perfil e funções, é possível traçar, inicialmente, a classificação desses *policy-makers* (DE BONIS e PACHECO, 2014).

FB é, conforme fica explícito na sua declaração e no estudo de sua trajetória, um político profissional. Primeiramente, faz parte de uma família que têm se tornado tradicionalmente política, visto que seu tio, Wilson Branco, foi eleito prefeito de Rio Grande em 1996, seu primo Janir Branco eleito para o mesmo cargo em 2004 e o próprio Fábio Branco eleito duas vezes para o cargo máximo do executivo municipal, nos anos de 2000 e de 2008 (e tendo sido derrotado na disputa eleitoral municipal a prefeito em 2012 pelo atual Prefeito Alexandre Lindenmeyer, do Partido dos Trabalhadores - PT). Sua trilha gira em torno de eleições políticas e nomeações de cunho político-partidário, uma vez que também foi eleito deputado estadual em 2014, tendo se licenciado do cargo em 2015 para assumir a Secretaria Estadual do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, gerida pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Diante disso, os três secretários de município da gestão de FB demonstram características semelhantes entre si: todos possuem, no mínimo, algum nível de pós-graduação, e todos são funcionários públicos, ainda que em esferas diferenciadas. Eles se enquadram no perfil de dirigente públicos traçado por De Bonis e Pacheco (2014), conforme exposto no quadro 2.

Nesse sentido, tem-se que MN é uma dirigente pública funcionária de carreira e, portanto, possui as vantagens de conhecer o setor público mais profundamente, bem como um pertencimento a redes intra-governamentais, isto é, contactação a princípio mais facilitada na esfera municipal (quadro 2). Além disso, MN demonstra qualificação técnica para o empenho do cargo de Secretária de Meio Ambiente, visto que possui especialização em área específica a esse tema, e tendo trabalhado em projetos e núcleos concernentes à proteção ambiental.

CO, por sua vez, possui formação acadêmica interdisciplinar, tendo título de doutor em Ciências da Informação. Da mesma feita, é funcionário federal

aposentado (professor universitário) e professor em instituição privada de ensino à distância, o que o qualifica como um dirigente público *outsider*, visto que é um agente estranho à carreira municipal. Nesse sentido, LD, detentor do título de doutor em Ciências Econômicas e Empresariais, é empresário da construção civil, funcionário estadual e federal aposentado (policial militar e professor universitário, respectivamente) e, assim, também se enquadra como um dirigente público *outsider*. Contudo, além de LD não ser funcionário de carreira municipal, também foi vereador e Secretário de Educação, ambos em Rio Grande, e assim possui algum conhecimento e pertencimento a redes dentro da própria estrutura municipal.

Na gestão 2013-2016, do Prefeito Alexandre Lindenmeyer, AL foi nomeado Secretário de Educação. Suas qualificações técnicas incluem a carreira municipal como professor de História e a formação acadêmica em mestrado em educação ambiental, além da direção de escola e coordenação de diversos programas ligados à educação e meio ambiente. Nesse sentido, AL demonstra conhecimento do setor público e, segundo suas declarações, um pertencimento bastante valioso na rede municipal, principalmente relacionado aos professores e comunidade escolar, o que o faz um dirigente público funcionário de carreira.

Ainda nessa linha, RR se encontra, aparentemente, como a grande conexão entre as duas gestões político-administrativas (2009-2012 e 2013-2016) na temática da educação ambiental, uma vez que coordenou o “Quero-Quero” e o Núcleo de Educação Ambiental, o qual auxiliou na implantação do “Escolas Sustentáveis”. Professora municipal, RR é qualificada na temática da educação ambiental e, desse jeito, demonstra possuir importantes relações e conhecimento da gestão da educação ambiental no município do Rio Grande. Dessa maneira, RR é uma dirigente pública funcionária de carreira.

Feitas as primeiras considerações a respeito dos perfis e qualificações desses *policy-makers*, o próximo passo se configura em abordar e verificar as relações entre cada um deles, bem como seus possíveis impactos e influências na construção e desenvolvimento das políticas públicas de educação ambiental em Rio Grande. A partir da análise das entrevistas, foi possível chegar à montagem da rede abaixo (figura 3), cujas interpretações serão demonstradas a seguir:

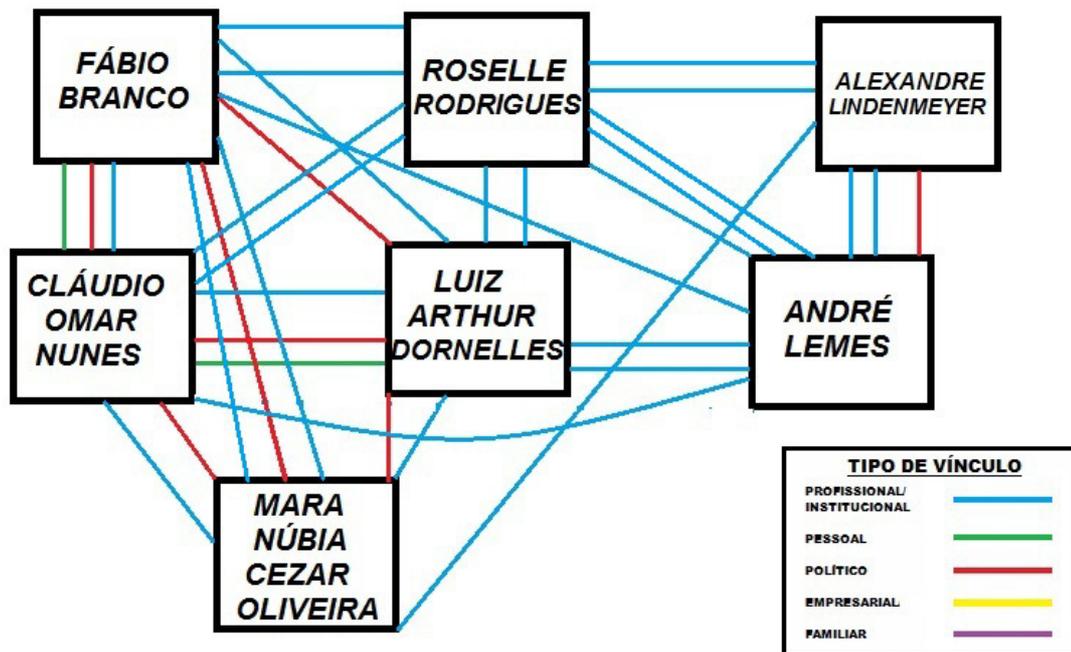


Figura 3 – Rede de *Policy-makers* em Políticas Públicas de Educação Ambiental em Rio Grande

É conveniente destacar, antes de tudo, os números de vínculos encontrados. Apenas dois vínculos pessoais foram desvendados, na medida em que sete vínculos políticos, sendo três deles partidários e quatro ideológicos, foram achados. Dos vinte e oito vínculos profissionais/institucionais encontrados, dezenove possuem caráter verticalizado (hierarquia) e nove são horizontais (não-hierárquicos).

De pronto, é possível perceber que FB possuía três tipos de vínculos com CO. O primeiro é notadamente o profissional verticalizado, visto que FB nomeou CO como seu secretário e, portanto, exercia a chefia em função do cargo. O segundo vínculo estabelecido é o pessoal: apesar de, à época da nomeação, CO e FB não partilharem de relação íntima, essa se desenvolveu ao longo do tempo. O terceiro vínculo é o político-partidário. Nesse sentido, apesar de FB ser filiado ao PMDB e CO ser filiado ao PSDB, este último partido político fez parte da coligação do Prefeito FB. Visto isso, há uma elucidada relação político-partidária na nomeação do secretário ao cargo, admitida, inclusive, por ele, em fala específica. De maneira semelhante, FB possuía relação profissional com LD nos mesmos termos de seu vínculo com CO: verticalizado em função do cargo, apenas. Seu vínculo político é partidário, visto que ambos eram filiados ao PMDB, o que enseja a inferência dessa preferência na escolha. Ademais, LD afirmou possuir relação muito próxima com o tio de FB e, após, com o primo do mesmo, o que não conduz a uma relação

abertamente pessoal, mas induz a uma possibilidade de motivação na escolha de LD como Secretário da Educação.

FB ainda possuía dois vínculos profissionais verticalizados com MN: o primeiro em função da carreira dessa que era funcionária pública municipal; e o segundo em função do cargo, visto que foi nomeada como secretária de Meio Ambiente. Apesar do que as qualificações técnicas de MN indicam e da fala da própria MN sobre o motivo de sua nomeação, resta inferido também um vínculo político, no mínimo, ideológico, uma vez que ela se encontra cedida para trabalhar no Porto do Rio Grande, que está sob administração de gestores do PMDB. Ademais, FB possuía também dois vínculos profissionais verticalizados com RR: primeiramente em função da carreira de RR, professora da rede municipal de ensino; e em função do cargo que RR possuía de coordenadora do “Quero-Quero”. AL, professor de História da rede municipal de ensino, também possuía vínculo hierarquizado com FB em função de sua carreira. Nessa esteira, AL partilhava vínculo semelhante profissional com LD e CO, em vista de ambos terem sido Secretários da Educação. Em especial, LD demonstra oposição aberta ao Partido dos Trabalhadores, ao qual AL é filiado.

CO tinha três vínculos com o seu substituto na Secretaria da Educação. O vínculo pessoal era o menos aparente, porém presente na forma em que LD se refere a CO. A relação política é ideológica visto que, dentro do Município do Rio Grande e da gestão 2009-2013, PMDB (partido ao qual LD é filiado) e PSDB partilham da mesma ideologia. Já o vínculo profissional se faz uma vez que ambos são professores universitários aposentados e, portanto, é horizontalizada, isto é, são colegas. Tais vínculos inferem, dessa forma, uma das motivações da nomeação de LD ao cargo de Secretário de Educação.

RR possuía dois vínculos profissionais verticalizados com LD e CO cada, pelos mesmos fundamentos: em função da carreira de professora municipal e em função do cargo de coordenadora do “Quero-Quero”, ambos subordinados ao Secretário de Educação. Nessa linha, RR tinha três vínculos profissionais, no entanto, de dois tipos com AL: em função da carreira de ambos, professores municipais, um horizontalizado; e outros dois verticais visto o cargo de Secretário da Educação de AL em função da carreira de professora municipal de RR e pelo seu cargo de coordenadora do Núcleo de Educação Ambiental.

MN possuía vínculo profissional horizontal com LD e CO em função do cargo de Secretária do Meio Ambiente; e político-ideológico com LD e CO. Com RR e AL possuía vínculos semelhantes entre ambos, visto que são servidores públicos municipais e, portanto, uma relação profissional horizontal. Com o Prefeito Alexandre Lindenmeyer, é possível projetar um vínculo profissional hierarquizado, em função da carreira de MN. Porém, uma vez que MN se encontra cedida para trabalhar no Porto do Rio Grande, sob administração do Estado do Rio Grande do Sul, os efeitos práticos dessa relação não são perceptíveis. Nessa esteira, RR apresenta dois vínculos profissionais verticalizados com o Prefeito Alexandre Lindenmeyer, em função da carreira e do cargo na coordenação do Núcleo de Educação Ambiental. Há, ainda, dois vínculos profissionais hierarquizados entre AL e o Prefeito Alexandre Lindenmeyer: o primeiro em função da carreira de professor municipal e o segundo pelo cargo de Secretário de Educação de AL. Por fim, AL e o Prefeito Alexandre Lindenmeyer ainda partilham relação político-partidária, visto que ambos são filiados ao Partido dos Trabalhadores, o PT, o que indica uma motivação para a nomeação de AL ao cargo de Secretário de Educação.

Nesse sentido, é possível resgatar as ideias de Frey (2000) sobre as ações dos atores políticos e sociais. É elucidativo verificar que esses atores não agem somente em constância aos seus interesses pessoais, mas enquanto suas identidades sociais, que influenciam o seu comportamento e estratégias no processo das decisões políticas.

### **3.4 Análise do “Quero-Quero”**

#### **3.4.1 Sobre a criação**

A investigação sobre os motivos para criação do Programa Quero-Quero deve levar em consideração o contexto, observado com mais atenção no capítulo anterior, da criação Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), em 1994, e suas consequências, dentre elas a abertura de um campo de ações efetivas de educação ambiental em todo o país. De pronto, é imperativo trazer que a criação de políticas públicas surge de demandas da sociedade, em que os gestores públicos selecionam problemas a serem resolvidos. WU *et al* (2014) buscam destacar que essa criação é impulsionada por crises, em que se listam questões comuns de interesse público,

que necessitam de atenção do Estado, para inserção na agenda governamental, tendo em vista afetarem parcela da população ou sujeitos interessados. Entre os atores mais comumente envolvidos nessa questão estão os políticos eleitos e os burocratas, além de organizações coletivas, como grupos de interesse, sindicatos, e empresários, os quais disputam para que suas demandas figurem como objeto de apreciação do Estado para se tornar uma política pública. Nesse sentido, é interessante resgatar o surgimento do “Quero-Quero” como uma forma, inicialmente, de projetar a importância ambiental com o término dos lixões, os quais eram locais impróprios e recebiam rejeitos indevidamente tratados.

Em virtude do Polo Naval, CO exalta que há relação indubitável no desenvolvimento do programa, principalmente em razão dos impactos ambientais advindos com ele, opinião partilhada por LD que, no entanto, adverte que o “Quero-Quero” deveria transpor esses limites. MN afirma que, de parte da Secretaria de Meio Ambiente, havia total conexão com o Polo Naval e acredita que o Quero-Quero, por sua metodologia em âmbito geral, também tivesse.

Em contexto com o Município do Rio Grande, CO afirma:

*Cláudio Omar Nunes: Sem dúvida, devido aos elevados impactos do Polo Naval sobre o meio ambiente do Município do Rio Grande e municípios vizinhos, fatos que impõem a que sejam objeto de atenção e inclusão nas atividades de ensino desenvolvidas nas escolas municipais, qualificando assim a formação escolar dos estudantes e preparando-os para a vida social.*

LD, apesar de admitir conexão do “Quero-Quero” com o Polo Naval, enfatiza crítica de que não deve haver engessamento em torno somente disso:

*Luiz Arthur Dornelles: Tem, naturalmente tem. Vê mas também não pode, não pode o Quero-Quero ficar subordinado, por exemplo, aos estaleiros ou ao super porto. Que ambos são finitos. Então, esse programa, evidentemente, atinge esse Polo Naval que está parado aí, tá inerte, e nem sei se serão reativados, vou dá uma pitada aqui de senso político-administrativo.*

Para MN:

*Mara Núbia Cezar de Oliveira: Assim... por parte da Secretaria do Meio Ambiente, totalmente relação direta, principalmente com a questão do licenciamento ambiental, que várias ações nesse sentido foram implementadas, mas enquanto instrumento de licenciamento ambiental. [...] Mas, enquanto programa 'Quero-Quero', eu não sei até que nível... qual o nível de envolvimento do programa 'Quero-Quero' com a relação Polo Naval. Mas acredito que sim... pela...também pela proposta de abrangência que tinha na época do programa 'Quero-Quero' e pela metodologia também adotada imagino que tivesse.*

Por sua vez, RR busca no resgate histórico do combate aos “lixões” que contaminavam o ambiente no município do Rio Grande sua explicação para negar qualquer relação do “Quero-Quero” com o Polo Naval, inicialmente. Ela ainda observa que as primeiras atividades eram anteriores, ainda como projeto, mas deixa a inferir que o desenvolvimento de algumas atividades dentro do programa sofreu influência do contexto ambiental modificado pelo Polo Naval. Dentro desse contexto, é importante lembrar que a Lei de Resíduos Sólidos foi criada em 2010, trazendo o tema em pauta. Sobre o mesmo contexto, RR é efetiva ao observar que o “Quero-Quero” se construiu muito anteriormente ao Polo Naval:

*Roselle Rodrigues: Não. Na época, não. Não existe nenhuma... A relação do programa “Quero-Quero”, ela nem veio com o polo naval. Ela veio com um outro fator da prefeitura, e da cidade em geral, que foi a questão do “Adeus aos lixões”, que foi a questão dos catadores em um lixão [...] Então, o programa Quero-Quero, ele nasceu daquilo ali. Do “Adeus aos lixões”. Ele começou a ser pensado dentro de um programa, dentro do NEMA, para ser aplicado dentro da rede.*

### 3.4.2 Sobre a educação ambiental e a importância das ideias

Nesse ponto é importante resgatar a assertiva de Herbert Simon (1955) de que por trás de uma decisão de uma política há um arcabouço de valores e visões de mundo distintos, entoados em debates e recaindo também em interações e ideais estratégicos dos atores envolvidos. A ideia de atores políticos portadores de uma racionalidade limitada valoriza a descoberta de suas ideias e crenças sobre determinados temas. Em consonância, a finalidade dessa categoria é identificar as noções dos entrevistados sobre educação ambiental. Tal relação vai desde suas concepções acerca do tema até a importância, abrangência e dimensão da educação ambiental *amplo sensu*. A busca é identificar os valores de meio ambiente que influenciam a ação desses atores.

Para RR, a educação ambiental deve romper as barreiras escolares e tornar-se um assunto de discussão em toda comunidade. Suas noções sobre educação ambiental se mostram bastante amplas, na medida em que sua fala expressa não somente a preocupação ecológica (poluição, lixo e esgoto, por exemplo), mas o caráter histórico-cultural e social com o crescimento no número de moradias em função do aumento populacional, bem como a mobilidade urbana. RR ainda relata, de maneira bastante crítica, o uso indiscriminado dos recursos ambientais de Rio Grande, sem que haja uma proposta de debate em conjunto, para além do ambiente escolar, o que projeta descontentamento dela em relação a algumas ações em pertinentes ao tema. Para RR, a educação ambiental transpõe a escola:

Roselle Rodrigues: *Eu acho que a educação ambiental deveria de ser tratada diariamente nas salas de aula. [...] Mas, falando especificamente de Rio Grande, eu vejo que muitos (batem) dentro da cidade que é uma cidade histórica. Mas ela não é só uma cidade histórica. É uma cidade histórica e ambiental. E toda a parte histórica dela, toda a construção histórica, toda a parte geográfica de Rio Grande foi montada por questões ambientais... a modificação de solo, a modificação do avanço das casas, a cultura da pesca, enfim, tudo envolveu a questão ambiental. E nós estamos passando diariamente por um processo de postura do cidadão riograndino bem raro ao que se espera de uma cidade tão rica em ambiente, em ambiente*

*de reserva, preservado, em ambientes naturais... onde tem uma praia, onde tem uma lagoa, onde tem arroios...a cidade só usou. Ela nunca pensou na riqueza que tem e hoje não discute isso como uma proposta de trabalho em conjunto.*

De maneira crítica, RR assevera ser emergencial a discussão sobre educação ambiental em Rio Grande, e que a temática hoje proposta nas escolas ainda necessita de muita evolução no debate:

*Roselle Rodrigues: Eu vejo as escolas trabalhando muito a coleta, trabalhando muito coisas pontuais e não olhando para o entorno. E todo o entorno, todo o dia a dia, era para ser trabalhado. Eu acho que a educação ambiental teria que entrar dentro das escolas o mais rápido possível, não como disciplina, mas como algo mais exigido do que apenas um tema transversal. Porque um tema transversal parece que fica assim... 'Se der, eu discuto. Se não der, eu não discuto'. [...]*

*Como nós estamos tendo todas essas negativas caindo em cima da gente, que é lixo por todo lado, é problema com a pesca, é problema com o camarão, é problema com esgoto, é o avanço das casas, é o trânsito, que tá congestionado, é a poluição, é toda a problemática do polo naval... tá tudo, assim, em cima da gente. E isso não tá sendo discutido. Nem pelas próprias empresas que vem aqui. Então, quando elas vêm, até elas, quando elas vêm para fazer um trabalho socioambiental, elas fazem algo bem diferente do que eu entendo como educação ambiental.*

Na afirmação de FB, a educação ambiental é essencial, visto que se torna imprescindível para valorizar a história, o local e os recursos naturais. Sua colocação sugere, dessa forma, um espectro amplo de conceito de educação ambiental, pois valoriza questões sociais, culturais e ecológicas, além de incitar a importância do diálogo das transformações ambientais a que Rio Grande está e estará suscetível. Para o Prefeito FB, a educação ambiental assume papel fundamental na função de transformação da realidade:

Fábio Branco: *Completamente necessário, pois não tem como falar de valorização do local, pertencimento e história, sem falar de ambiente. A educação ambiental precisa caminhar junto. Nossa cidade é toda rica em ambientes naturais. Além de todas as modificações atuais que precisam ser dialogadas em sala de aula.*

O Secretário de Educação e Cultura da gestão municipal 2009-2012, CO, destaca a importância adicional da educação ambiental em Rio Grande, em virtude de sua posição geográfica. Ele vê a educação ambiental de maneira mais prática e foca na proteção dos recursos naturais das atividades humanas, visto que destaca a localização geográfica do município do Rio Grande e seus recursos como grande mote para a relevância da educação ambiental:

Cláudio Omar Nunes: *A educação ambiental é importante em todos os municípios, sendo que em Rio Grande assume relevância especial devido à localização do Município, à fragilidade dos recursos naturais, à intensidade do impacto das atividades humanas e à escassa eficácia das medidas protetivas postas em prática pelos poderes públicos e pela iniciativa privada.*

Já LD, inicialmente, apresenta opinião de que a educação ambiental permeia meios rurais e urbanos, focalizando a questão ecológica. De qualquer forma, sua proposição para a boa educação ambiental passa pelo desenvolvimento de escolas de tempo integral o que, inferentemente, engloba atividades não só ecológicas, mas sociais e culturais dentro do ambiente escolar. Portanto, LD enxerga a educação ambiental de maneira mais ampla e integrada, em um constructo de relações e conexões de conhecimento e aprendizado transcendente:

Luiz Arthur Dornelles: *Nós criamos, meados de 2012, essa escola em tempo integral. Reformamos aqueles prédios todos para adequar ao ambiente rural. Porque essa parte de urbano e rural elas ficam de uma forma simbiótica de que uma depende da outra, o urbano e o rural. Evidentemente, que ali tem os dois. Têm ruas, calçadas, água encanada e vegetação.*

*[...] O que é que a gente precisa ter? Essa responsabilidade urbana, mas que as escolas que tem condições de ser em tempo integral, essa tem um espectro muito mais largo, muito mais amplo que atinge praticamente todas as escolas.*

LD destaca ainda que sempre esteve conectado ao tema, apesar de não se considerar uma pessoa ligada diretamente à vivência ecológico-naturalista:

*Luiz Arthur Dornelles: Então o meio ambiente aqui realmente iniciou em 1977. Foi com a criação da lei de proteção aos combros de Rio Grande, que casualmente foi de minha autoria porque eu era vereador.*

Para MN, Secretária de Meio Ambiente da gestão 2009-2012, a educação ambiental possui natureza crítica e contínua:

*Mara Núbia Cezar de Oliveira: A educação ambiental é a base de tudo. [...] E é um processo constante. O próprio Paulo Freire já trabalha muito isso. Ela é constante, ela é dia a dia.*

Nesse sentido, MN busca na educação ambiental uma ferramenta mediadora nos pilares da sustentabilidade:

*Mara Núbia Cezar de Oliveira: Então, tu não tens hoje como trabalhar questões, principalmente uma atividade econômica como a atividade portuária... já buscando um pouco para o atual momento...A atividade portuária como toda e qualquer atividade econômica causa os seus impactos. E a educação ambiental é uma ferramenta, é um instrumento mediador entre a possibilidade de continuar o desenvolvimento ligado à preservação e o instrumento básico é a educação ambiental. E aí entra até a própria questão dos pilares da sustentabilidade, que é 'linkar' o econômico, o social e o ambiental. E a educação ambiental permeia diretamente.*

Nessa linha, MN expressa como base para a educação de qualidade a concepção do professor Paulo Freire sobre o procedimento contínuo da construção da educação, por meio da crítica, reflexão e transformação. Desse jeito, MN, ao enxergar o processo como constante e dia-a-dia, indica que a educação ambiental é

completamente essencial como estrutura básica do aprendizado. Ainda assim, MN crê na educação ambiental como instrumento mediador entre o desenvolvimento e a preservação, conectando as dimensões social, econômica e ambiental, segundo ela, pilares da sustentabilidade.

### **3.4.3 Sobre o funcionamento**

Nos tópicos seguintes, é fundamental observar os relatos sobre a gestão do programa “Quero-Quero”. A atenção suplanta o mero planejamento operacional do programa, atentando para os aspectos sobre os responsáveis por sua implantação e execução, participações e recursos aplicados, vistos pelos próprios entrevistados.

Em vista do gerenciamento e funcionamento do “Quero-Quero”, CO destaca que a sua elevação de *status* a programa tornou-o mais sólido, com ações articuladas entre a coordenação do programa e as direções das escolas, com suporte logístico da Secretaria de Educação. Para CO, a temática da educação ambiental não era sua especialidade mas, com o tempo e a devida atenção, reitera a promoção, durante a sua gerência, do então projeto de educação ambiental ao patamar de programa:

*Claudio Omar Nunes: [...] procurei inteirar-me do que vinha sendo realizado e tratei de, no que estava ao meu alcance, manter e reforçar a equipe que tocava o Projeto. Tanto foi assim que, quando elaboramos o PPA 2010-2013, elevamos o status do “projeto” para “programa”, o que, em termos institucionais e orçamentários, tornou-o mais sólido e de caráter mais permanente. Nas sucessivas propostas de leis de diretrizes orçamentárias e propostas de leis orçamentárias, nos anos seguintes do mandato do Prefeito Fábio Branco, aquela decisão materializou na ampliação das atividades do Programa “Quero-Quero.*

O destaque na fala do ator faz referência clara aos problemas identificados nos estudos de políticas públicas como de falta de continuidade. Por isso, a maior institucionalização do projeto através da sua transformação em programa é interpretada como uma valorização do mesmo.

Destarte, CO ainda aduz que o funcionamento do “Quero-Quero” se dava em atos articulados entre vários atores:

*Cláudio Omar Nunes: [...] foi executada mediante ações matriciais, isto é, articuladas entre a coordenação do programa com as direções das escolas municipais e com a estrutura de suporte da SMEC, tanto no que diz respeito à alocação de recursos financeiros, quanto à utilização de instalações, equipamentos, viaturas e outros recursos necessários à execução de projetos específicos e outras atividades afetas à educação ambiental.*

O sucessor de CO na Secretaria da Educação, LD, observa que a criação da escola de tempo integral foi um grande passo para a disseminação do programa “Quero-Quero”. A Escola Municipal de Ensino Fundamental Valdir de Castro, primeira de tempo integral em Rio Grande, foi instituída no antigo Complexo Educacional Assis Brasil, e criada pelo Decreto 11.723/12 de autoria do prefeito da gestão 2009-2012, Fábio de Oliveira Branco. No entanto, só foi inaugurada em 2013, comportando inicialmente 85 alunos, chegando a 122, em 2015<sup>23</sup>:

*Luiz Arthur Dornelles: Através dos professores que estavam locados no antigo abrigo Assis Brasil, onde naquele ano, nós criamos uma escola de tempo integral vimos que ali sim seria um meio forte e adequado para que houvesse uma transmissão, até por osmose, para as outras escolas. Então isso, foi o tipo de avaliação e monitoramento através da escola Valdir Castro, é a única escola que tem na região sul até hoje.*

LD, além disso, salienta que o funcionamento do programa se dava em torno da interação entre vários atores:

---

<sup>23</sup><http://www.qedu.org.br/escola/271974-emef-professor-valdir-castro/sobre>

Luiz Arthur Dornelles: *E um grupo grande de professores. Para criar uma escola, em tempo integral, tens que ter além do professor, do magister, como também os monitores. Pessoas que podem ser universitários, preferentemente universitários, e que conseguissem levar essa ideologia de proteção ao meio ambiente.*

O Prefeito FB, por sua vez, reitera o modo como se deu a adesão do “Quero-Quero”:

Fábio Branco: *Os diretores foram convidados através de uma reunião e de ofício, o programa tinha verba própria, mas esse incentivo era gerenciado pela coordenadora. Os diretores solicitavam e a coordenação do programa fornecia o recurso solicitado.*

Nesse sentido, LD exalta a ação de seu antecessor, CO, na construção e reunião das escolas junto ao programa “Quero-Quero”:

Luiz Arthur Dornelles: *Bom, inicialmente, foi feita uma grande reunião, com o Claudiomar ainda, o Claudiomar Nunes, essa reunião foi presidida por ele. [...] Então, isso foi feito, absolutamente, com os supervisores, não só, que havia naquela época supervisor administrativo e supervisor pedagógico. [...] O Quero-Quero exige um número forte de aportes para que não houvesse, absolutamente, é uma solução de continuidade. Então, isso ai ficava eliminado. Então, houve sim, os diretores de escolas foram realmente conectados, participaram do programa e, de uma forma efetiva.*

No contexto, RR afirma que, apesar de alguns anos, houve adesão completa por parte das escolas:

Roselle Rodrigues: *Aí, quando surgiu o programa esse... anualmente tem uma direção...uma reunião com a direção, com todos os diretores de escola. E nessa reunião foi colocado a proposta do projeto... e qual o professor que queria aderir. Muitos professores quiseram, começaram a participar...*

*participaram da (trilha), fizeram a formação...Mas, em 2006, quando se deu a estrutura toda para se fazer coleta seletiva é que as sessenta e cinco escolas da época, que hoje são setenta e três, aderiram. Então, demorou uns dois ou três anos para que todas os diretores quisessem participar do programa.*

MN releva que, não obstante sua secretaria não ser a protagonista no “Quero-Quero”, houve sempre grande envolvimento nele:

*Mara Núbia Cezar de Oliveira: Depois veio a criação da Secretaria, como eu já falei, a implantação do licenciamento e, basicamente, até 2012 foram essas as atividades desses programas de envolvimento, onde também nós estávamos inseridos em parceria com a SMEC no programa “Quero-Quero”, dentro dessa Unidade de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.*

AL projeta a importância do “Quero-Quero” e seu desenvolvimento, porém acredita que o programa tenha perdido parte de suas constituições:

*André Lemes: O projeto “Quero-Quero” foi um projeto apresentado pelo NEMA – Núcleo de Estudos e Monitoramento Ambiental -, que é uma ONG, ao município lá na época. E ele foi criado como um espaço de interlocução e formação continuada de professores na área de educação ambiental. E ele foi muito bem desenvolvido, mas nos últimos anos, antes de nós entrarmos na Secretaria, o projeto tinha perdido um pouco das suas características originais... lá dos seus dez anos atrás, doze anos atrás. Então, ele estava mais baseado em atividades de oficinas, oficinas com os alunos, mais focado na questão dos resíduos, e menos em outras coisas... nos princípios da educação ambiental.*

MN afirma que a Secretaria do Meio Ambiente agia de maneira complementar e colaborativa com o “Quero-Quero”. Porém aduz a importância do envolvimento de várias ações ligadas a ele, em um processo de integração entre as gestões:

Mara Núbia Cezar de Oliveira: *Ele era um programa extremamente abrangente, que envolvia várias ações. Inclusive, o que se percebia era uma integração, uma gestão... eu até me atrevo a dizer uma gestão ambiental integrada. Por quê? Porque se tinha a participação de vários seguimentos dentro desse programa. Não só a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que tem esse foco específico na gestão ambiental municipal, mas se tinha várias parcerias que faziam... que trabalhavam no contexto geral da questão ambiental... educação, meio ambiente, parcerias como ONG's, ONG's atuantes aqui no município.*

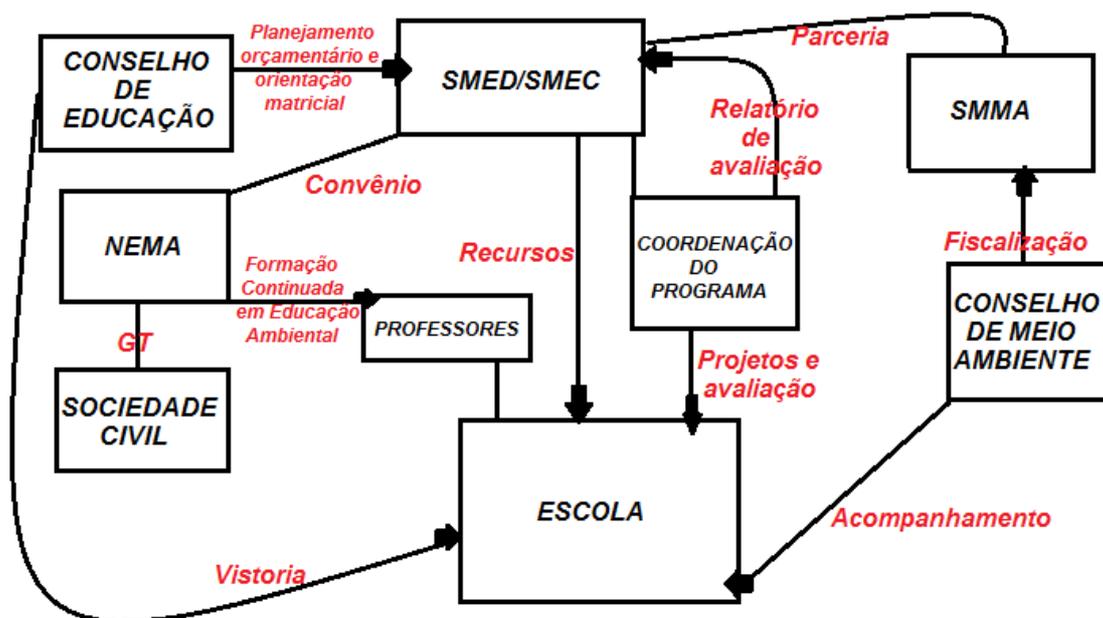


Figura 4: Funcionamento do “Quero-Quero”

### 3.4.4 Sobre os recursos e autonomia

Nas proposições de FB, RR, CO e LD, fica evidente a visão de que a adesão ao “Quero-Quero” se deu de forma autônoma pelas direções das escolas, com as proposições em reunião. No entanto, em relação à alocação de recursos há certas imprecisões quanto à especificidade em relação ao programa “Quero-Quero”.

CO afirma que não havia previsão legal de destinação de recursos para as escolas que aderissem ao “Quero-Quero”:

Cláudio Omar Nunes: *Se por ‘incentivo’ subentende-se ‘recursos financeiros’, não havia amparo legal para isso. Porém, sim, a adesão das escolas resultava em oportunidade efetiva de execução de atividades de execução ambiental nas escolas que assim o decidissem, sendo que as mesmas dispunham de abertura da parte da coordenação do programa para proporem novas atividades, que mereciam a devida avaliação de viabilidade. [...]*

Nesse debate, CO afirma que, legalmente não havia previsão de recursos financeiros simplesmente pelo fato de se aderir ao programa, e que o “Quero-Quero” não dispunha dos mesmos para distribuir por escola:

Claudio Omar Nunes: *Na época, o programa Quero-Quero não dispunha de recursos financeiros para distribuir por escola, situação idêntica a dos demais programas. Aliás, foi durante a gestão do Prefeito Fábio Branco que foi proposto (por iniciativa da SMEC) o programa Escola Legal, que resultou aprovado pela Câmara de Vereadores em 2011 (se estou bem lembrado!), o qual previa que as escolas municipais poderiam receber dotações de pequeno valor destinadas à aplicação em projetos propostos por suas direções.*

FB aduz que o programa tinha, sim, verba própria, gerida pela coordenação do “Quero-Quero”, e fornecida de acordo com a solicitação de cada diretor. Nessa linha, LD destaca que a distribuição de recursos se dava pelo número de alunos:

Luiz Arthur Dornelles: *Bom, e assim foi feito. Bom, e o cálculo de destinação de verbas é sempre a distribuição dos recursos são de acordo com o número de alunos. Porque dentro disso aí é feito o cálculo também para alimentação escolar. E essa alimentação escolar não pode deixar bom, e os alunos do projeto Quero-Quero não.*

Além disso, LD reitera a burocracia da Secretaria de Educação na distribuição desses recursos:

Luiz Arthur Dornelles: *Sim, todas as escolas participam e, a verba é assim de acordo até com o recurso. Porque os recursos que vão para Secretaria de Educação, é uma das secretarias burocráticas que mais engole os recursos. Até porque na cidade de Rio Grande, ainda lá atrás, o Prefeito Municipal adotou o piso nacional para pagar.*

Detidamente, LD assegura que o cálculo de destinação das verbas era feito de acordo com o número de alunos de cada escola, o que enseja fortuita confusão sobre o grau de discricionariedade dos *policy-makers* envolvidos e o critério utilizado na distribuição desses recursos. O Plano Pluri Anual 2010-2013 prevê, a título de indicador às leis orçamentárias anuais, um investimento de R\$420.000,00 para o “Quero-Quero”. No entanto, esse repasse não consta discriminado nos relatórios e balanços consultados no Portal de Transparência da Prefeitura Municipal do Rio Grande.

#### **3.4.5 Sobre a participação**

De outra feita, CO aduz que a coordenação do “Quero-Quero” atuava com grande autonomia na relação com as direções das escolas e que o Conselho de Educação participava do programa, em especial no planejamento orçamentário. É importante, nesse ínterim, projetar que o Conselho de Educação possui deveres legais de aprovar e fiscalizar o uso orçamentário para a Secretaria da Educação:

Cláudio Omar Nunes: *Sim, mediante a participação do planejamento orçamentário (PPA, LDO's e leis orçamentárias) e, principalmente, no âmbito das próprias comunidades escolares, por meio dos conselhos de pais e mestres.*

Nessa esteira, LD relata que a participação do Conselho de Educação não era direta, porém a título de normatização e verificação das ações nas escolas:

Luiz Arthur Dornelles: *Mas, o Conselho de Educação não participa positiva e diretamente. Ele não participa assim. Ele estabelece regras que possam adequar, dar uma adequação melhor ao projeto. Porque o Conselho de Educação, na verdade, ele é o grande orientador de matrizes. Tanto é que o projeto da escola ele, todo ele, foi pensado, montado e*

*construído pelos próprios professores. Porque tinha gente, exatamente, boa para fazer o que tinha que fazer. E, o Conselho de Educação sempre teve sua participação, mas sempre mínima. [...]*

*Então, o Conselho sim, ele participa e tem, vamos ver, eu não me lembro se é semestral, mas por ai, eles tem como dever e obrigação de visitar a escola antes dela começar a funcionar para ver se os equipamentos estão adequados.*

Ao observar a participação do Conselho de Meio Ambiente no “Quero-Quero”, MN destaca suas ações indiretas:

*Mara Núbia Cezar de Oliveira: Assim, no município, nós tínhamos – e tem até hoje – o Conselho Municipal de Meio Ambiente. As ações, claro, não estavam diretamente ligadas ao Conselho, mas o Conselho enquanto órgão colegiado e deliberativo, de fiscalização das políticas ambientais locais, municipais... ele tinha o acompanhamento...diria assim...não diretamente o programa ‘Quero-Quero’ estava dentro do Conselho, mas o Conselho tinha essa informação e acompanhava de certa forma as políticas públicas desenvolvidas dentro do programa...com a abrangência do programa ‘Quero-Quero’.*

Nesse liame, MN ainda exalta o caráter integrador do programa “Quero-Quero”, em virtude de compreender vários atores de diversos seguimentos no âmbito de suas ações:

*Mara Núbia Cezar de Oliveira: Ele era um programa extremamente abrangente, que envolvia várias ações. Inclusive, o que se percebia era uma integração, uma gestão... eu até me atrevo a dizer uma gestão ambiental integrada. [...]*  
*Não só a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que tem esse foco específico na gestão ambiental municipal, mas se tinha várias parcerias que faziam...que trabalhavam no contexto geral da questão ambiental...educação, meio ambiente,*

*parcerias como ONGs, ONGs atuantes aqui no município. Nós tínhamos um trabalho muito próximo do NEMA, uma relação muito... de proximidade, de integração entre os programas.*

Dentro dessa participação, FB ainda observa que havia atividades da sociedade civil:

*Fábio Branco: Quanto à sociedade civil havia atividades, como o grupo de trabalho – GT, que contavam com a participação da sociedade civil na construção de materiais.*

Corroborando com isso, RR, ao expressar que a sociedade civil, inicialmente, participou da estruturação do programa:

*Roselle Rodrigues: No início, não. Quando ele foi criado, sim. Quando ele foi criado, foi uma coisa discutida entre a Secretaria do Meio Ambiente, que foi fundada no mesmo período do programa “Quero-Quero”. E aí foi uma coisa discutida entre o convênio e a sociedade civil... e prefeitura. Aí se tratou com um órgão, que é o NEMA, para como isso iria ser trabalhado nas escolas. Com o passar dos anos, passou a ser só uma coisa institucional mesmo da rede. Mas, quando foi lá para 2010, 2011, se voltaram a se pensar nisso e aí que se criou a Agenda 21. A Agenda 21 dos estudantes, a qual eles trabalhavam na sociedade civil, mas envolvia muito estudante também da rede.*

Nesse sentido, CO, LD e RR destacam que a atuação do Conselho de Educação era restrita. Segundo os mesmos, o Conselho de Educação é um órgão normatizador e fiscalizador no espectro geral, na proposição de diretrizes orçamentárias e matrizes de ação. Em seu contexto, MN reitera que o “Quero-Quero”, como programa integrador, possibilitava a parceria com a Secretaria de Meio Ambiente, e que o Conselho de Meio Ambiente apenas acompanhava as atividades do programa, sem interferir diretamente. Quanto à sociedade civil, RR afirma que houve participação importante na estruturação, mas que foi se perdendo ao longo do tempo. De outra feita, FB enfatiza que a sociedade civil se mostrava na confecção de materiais para o desenvolvimento dos projetos.

Além dos *policy-makers*, os entrevistados apontam alguns outros atores que se vinculavam de alguma maneira com o “Quero-Quero”, sendo essas estruturas tanto intra-organizacionais quanto inter-organizacionais. Nesse contexto, MN, RR e AL destacam o convênio entre o executivo municipal de Rio Grande e a OSCIP (anteriormente ONG) Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA) na formação continuada de professores em educação ambiental, dando suporte técnico ao desenvolvimento desses trabalhos. Há de se recordar, ademais, que os trabalhos de educação ambiental em Rio Grande têm marco com as proposições do próprio NEMA. Nesse sentido, há de se convir que o estabelecimento do convênio não poderia passar despercebido em vias de que o NEMA começou a prestar serviços não-gratuitos ao município no âmbito ambiental.

#### **3.4.6 Sobre avaliação**

Da avaliação das políticas públicas, se projeta ser um processo para verificar os resultados de uma política pública em confronto com os objetivos traçados. Destarte, trata-se da medição dos efeitos de uma política pública feita pelos próprios órgãos implantadores dela. Acerca disso no “Quero-Quero”, CO assevera que havia apresentação de relatórios a sua secretaria, feitos pela coordenação do programa:

*Cláudio Omar Nunes: [...] a apresentação de relatórios por parte da coordenação do programa ao Secretário. Quanto à avaliação interna, a mesma também era feita pela equipe de coordenação.*

CO e RR compõem que a equipe de coordenação realizava o acompanhamento, monitoramento e avaliação do programa, e havia confecção de relatórios ao Secretário de Educação. Em conformidade a isso, FB afirma que havia avaliação da coordenação, porém as escolas também respondiam, anualmente em evento específico, a um questionário de avaliação:

*Fábio Branco: Sim, realizado pelas escolas através de um Encontro Municipal de Educadores Ambientais – EMEA, onde era feito um questionário de avaliação anualmente. Além da avaliação realizada no próprio grupo.*

A despeito disso, RR delinea que havia avaliação da coordenação, inclusive juntamente com o Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA),

organização não-governamental parceira na formação continuada de professores no “Quero-Quero”:

*Roselle Rodrigues: [...] uma avaliação feita pelas coordenadoras, conforme elas assumiam. Cada coordenadora que entrava... passaram três coordenadoras pelo programa...fazia uma avaliação. Mas eu, enquanto estive coordenadora por quatro anos, fiz avaliações todos os anos. Eu fazia avaliação com grupo de diretores, avaliação com grupo de multiplicadores ambientais e avaliação com o meu próprio grupo. E avaliação com o NEMA, que era a equipe que trabalhava conosco na época.*

Nessa linha, RR enfatiza a importância das avaliações ocorridas, para que ocorressem transformações no programa “Quero-Quero” ao longo de sua existência:

*Roselle Rodrigues: E essas avaliações fizeram o projeto se tornar um programa, o programa mudar um pouco a cara dele, mudar o âmbito dele porque a. quando a “Quero-Quero”... Teve um período que a “Quero-Quero” iniciou com multiplicadores em formação, aí recebeu toda uma estrutura e acabou só voltado pra aquela estrutura, trabalho de coleta e trabalho de reciclagem dos lixos na escola. Quando ele passou por uma avaliação, se viu que não bastava isso, que tinha que se voltar para as formações, para os trabalhos de pesquisa, o trabalho com as crianças. Aí se voltou a ter esse tipo de trabalho. Durante esse processo que ele se tornou programa, se percebeu que tinham que ter outras ramificações porque existiam escolas que precisavam de suporte para trabalhar o lúdico, a educação ambiental.*

Para RR, o “Quero-Quero” teve um alcance extremamente importante e histórico como política pública de educação ambiental em Rio Grande:

*Roselle Rodrigues: Eu até hoje não vi dentro da rede um outro programa que pudesse chegar à proporção que o “Quero-Quero” chegou. Não falo só pelos prêmios que o “Quero-*

*Quero” ganhou ou consideração que ele teve fora da cidade. Mais pelo envolvimento. Porque o “Quero-Quero”, diretamente, ele conseguiu envolver quase cinquenta por cento da rede. É muita criança. Foram nove mil, setecentas e vinte nove crianças, se não me engano.*

*[...] Assim, diretamente... trabalhos com as pessoas que trabalharam com educação ambiental dentro do programa. Então, eu não vi ainda, dentro da parte da educação da rede municipal, que eu posso falar, nenhum outro programa trabalhando dessa maneira. Se teve continuidade na educação ambiental, se teve outros olhares, mas, na proporção, assim, de trabalho direto com aluno, eu acho que o “Quero-Quero” foi pioneiro e foi um diferencial para a história da educação ambiental dentro da rede.*

MN sugere que a grande relevância do “Quero-Quero” foram as ações geridas de maneira integradora e altamente participativa. Nesse sentido, ela vê no “Quero-Quero” um grande instrumento de gestão compartilhada e transdisciplinar, o que demonstra uma projeção igualmente mais ampla de educação ambiental, envolvendo participação e composição do conhecimento entre vários seguimentos. FB apenas ressalta que o “Quero-Quero” era muito bem estruturado e recebia apoio logístico necessário.

AL induz que o “Quero-Quero” foi um programa muito importante para o município do Rio Grande, como espaço de interlocução e formação continuada de professores. No entanto, segundo ele, ao invés de avançar, o programa retrocedeu, focando apenas na questão do lixo. Além disso, reitera ele que o “Quero-Quero” possuía políticas de cima para baixo (*top-down*), ou seja, as escolas adotavam os projetos da Secretaria de Educação, prática contrária ao que AL afirma acreditar. Nessa perspectiva, AL exalta a substituição pelo “Escolas Sustentáveis” como um avanço na educação ambiental de Rio Grande, tendo em vista o compromisso assumido por cada escola e a autonomia pedagógica delas, além da possibilidade de vários projetos de educação ambiental diversificados, de acordo com a necessidade e a aspiração de cada instituição escolar.

MN ainda relata a relevância do programa “Quero-Quero” como instrumento de trabalho transdisciplinar e conexo:

*Mara Núbia Cezar de Oliveira: [...] eu acredito que com certeza a avaliação era positiva, no sentido de que se alcançou metas dentro da gestão ambiental integrada, da gestão ambiental compartilhada com vários seguimentos que compõem e que tu não tens como desassociar. Se trabalhar a questão ambiental, ela é diretamente ligada a um trabalho transdisciplinar, interdisciplinar, enfim... Porque tu tens todos os seguimentos envolvidos...tanto público, privado, seguimento da sociedade civil, como um todo representada, e o projeto, o programa, aliás, ‘Quero-Quero’ tinha esse foco, essa meta, e essa abrangência como um todo. Vejo de forma muito positiva.*

Nesse ponto, é mister invocar as ideias trazidas por Nascimento (2010) sobre o desafio da intersetorialidade das políticas públicas. A autora projeta a intersetorialidade como articulação de saberes e experiências para o planejamento, buscando a cooperação em situações complexas, entre gestores e técnicos. Da mesma forma, ela traz as dificuldades na comunhão das ideias de vários setores até a chegada a um ponto em comum, bem como os entraves trazidos por embarreiramentos políticos ou ações imediatas. No caso do “Quero-Quero”, há de se visualizar, na fala, um processo bastante interativo e cooperativo entre vários seguimentos da sociedade para a construção do programa – secretarias, sociedade civil, conselhos, organizações não-governamentais - apesar de o mesmo ser gerido diretamente pela Secretaria de Educação e Cultura.

O Prefeito da gestão 2009-2012, FB, em uma visão mais estrutural do “Quero-Quero” afirma que:

*Fábio Branco: Programa muito bem estruturado que abrangia toda Rede Municipal, dando suporte logístico necessário.*

LD reitera a importância do “Quero-Quero” como programa que fez surgir a responsabilidade com o ambiente em Rio Grande. Nessa esteira, ainda, LD apresenta como grande característica do “Quero-Quero” a criação e fortalecimento dos laços na comunidade, pois, segundo ele, por meio do programa, os

ensinamentos escolares acabam por serem disseminados na família e na vizinhança. Dessa forma, LD corrobora para a perspectiva ampla do “Quero-Quero” como programa de educação ambiental, capaz de ampliar seu espectro de alcance em vários estratos da sociedade.:

*Luiz Arthur Dornelles: Isso também faz um ambiente mais ameno, mais adequado e muito mais equilibrado e que transfere para a família muitos objetivos dentro do que tem o programa “Quero-Quero”. A pessoa volta para casa e transfere aquilo para outros parentes e vizinhos.*

Então, o “Quero-Quero” foi extinto. Nessa transição, tendo em vista a manutenção de alguns projetos e da maneira de se trabalhar, a adoção do “Escolas Sustentáveis” conecta-se à teoria do *path dependence* (dependência do caminho), trazida pelo neoinstitucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003). Isso se dá porque se considera que as ações públicas podem seguir um caminho evolutivo, assegurada uma cadeia causal e de adaptação. As instituições perdem um pouco das forças, visto a crença na trajetória, de acordo com fatos e determinantes históricos.

Na conjuntura da extinção do “Quero-Quero”, AL afirma que a ação se deu por dois motivos principais. Em primeiro lugar, relata expressamente a motivação político-partidária, pois justifica a extinção do programa por ser uma marca do governo anterior, o PMDB, adversário político histórico de seu partido, o PT, em Rio Grande. Ademais, alega que sua gestão pretendia criar uma política de Estado, permanente de educação ambiental, tendo em vista que avaliava o “Quero-Quero” como um programa que havia se desvirtuado e perdido a essência formativa da educação ambiental, bem como desviado suas funções, declaração que exemplifica na compra de um caminhão e alocação de funcionários para a coleta seletiva das escolas. Contudo, a despeito da segunda motivação de AL, RR assevera não ter havido modificações drásticas nas atividades de educação ambiental, apenas conformações e realocações de ações. Tanto isso que ela conduz ao fato de que a maior parte dos atos e obras do “Quero-Quero” permaneceu no desenvolvimento da educação ambiental em Rio Grande e que o que realmente se extinguiu foi apenas o nome, indicando, dessa forma, que tal ação teve fundamento simbólico:

Roselle Rodrigues: *Eu não sei o porquê dele ter sido... realmente extinto. Eu sei que o governo que assumiu manteve uma outra proposta, ele não extinguiu, ele não cortou todas as atividades. Ele transformou as atividades como uma atividade de todos, de todos os núcleos e não de um único projeto. Ele tentou fazer com que as pessoas vissem (em educação ambiental... como algo que termine) ou como algo pertencente só ao projeto. E o governo que assumiu também trouxe a proposta das escolas sustentáveis e tentou unir o “Escolas Sustentáveis” ao antigo programa... projeto “Quero-Quero”. Mas o que se fazia... a (ata) do projeto “Quero-Quero”, a reunião com professores, a formação com alunos, as palestras, a coleta seletiva nas escolas, o suporte nas hortas, os passeios...e o encontro municipal dos educadores ambientais...isso permanece. Só o título “Projeto Quero-Quero” é que realmente foi extinto e eu não teria essa resposta exata porque eu não estava na Secretaria.*

Da mesma forma, CO reitera que a possível extinção do programa “Quero-Quero” jamais foi pensada por ele, inclusive em virtude do crescimento e desenvolvimento do programa:

Cláudio Omar Nunes: *A importância que a gestão do Prefeito Fábio Branco atribuiu às questões ambientais e à educação ambiental em particular é evidenciada pela elevação do status do projeto, que foi transformado em programa de governo.*

LD confirma as intenções de continuidade do programa “Quero-Quero”, pelas suas qualidades:

Luiz Arthur Dornelles: *Nascido ele tem que ser perene. Tem que ser mantido, seja lá qual for a ideologia que assumir o mando da prefeitura. Não há condições de retirar isso, porque seria uma atitude impopular. Absolutamente impopular.*

RR demonstra, por fim, ter muita afeição pelo “Quero-Quero”, assumindo ter esse sido o maior programa visto por ela na rede municipal de Rio Grande, tanto

pelo destaque e premiações como pelo envolvimento de alunos. Ainda, segundo ela, apesar da extinção do “Quero-Quero” enquanto programa, suas atividades foram continuadas em uma espécie de composição ou mixagem ele e o “Escolas Sustentáveis”. Dessa forma, é possível inferir, de acordo com a opinião de RR, que a extinção do “Quero-Quero” foi uma ação meramente formal, em virtude da mudança de gestão do executivo municipal, com a resultante troca de partidos políticos (PMDB pelo PT).

### **3.5 Análise do “Escolas Sustentáveis”**

#### **3.5.1 Sobre a criação**

Nesse sentido, AL relata que a possibilidade de adotar o “Escolas Sustentáveis” se mostrou oportuna à proposta pretendida pela nova Secretaria da Educação do Rio Grande:

*André Lemes: Essa foi, além da perspectiva mais conceitual, que era o que na nossa gestão nós acreditávamos que deveríamos trabalhar... com perspectiva de formação e com a perspectiva de ação na escola... ainda a possibilidade de financiamento foi o grande atrativo para que a gente pudesse, então, aderir. Então, a educação ambiental em Rio Grande fez essa transição entre um projeto, que era o projeto “Quero-Quero”, para uma ação efetiva, criada a partir da escola. Essa foi a grande inversão da lógica da educação ambiental em Rio Grande. O projeto “Quero-Quero” era: a Secretaria promove e a escola é a recebedora do projeto. Então, o que a Secretaria promovia, a escola... Se a Secretaria promovia uma oficina, a escola recebia uma oficina. Se a Secretaria fazia uma formação de professores, a escola recebia uma formação de professores. No “Escola Sustentáveis” a gente inverteu a lógica.*

Para AL, o programa “Quero-Quero” tratou-se de um importante espaço de interlocução e formação continuada na educação ambiental. No entanto, reitera ele,

o programa havia perdido boa parte de seus fundamentos e se projetava com o símbolo de um governo:

*André Lemes: Em princípio, nós mantivemos o projeto “Quero-Quero”, mas como ele tinha uma marca específica de governo... isso também era um norte que nos atrapalhava. Nós queríamos constituir uma política que fosse de Estado, uma política permanente de educação ambiental.*

*[...] E o projeto “Quero-Quero”, ele tinha perdido um pouco dessa essência “formativa”, dessa essência de mobilização das escolas para além daquilo, que a gente chama que é o básico da educação ambiental, que são as questões dos resíduos, do lixo, de separação, de recolhimento, enfim...*

Aqui, é imperativo trazer a discussão acerca das políticas de governo e Estado, trazida por Oliveira (2011). Nesse diapasão, o caminho das políticas de governo às políticas de Estado permitiriam uma maior integração e coesão na estrutura escolar, além de redimensionar e ampliar a permanência dos programas educacionais criados e geridos pelo Estado. Não estaria, assim, preso a um plano governamental limitado, mas a um projeto que perpassasse as fronteiras eleitorais e se perpetrasse durante mais tempo, independente da gestão partidária assumida.

Nessa linha, AL ainda assevera sua opinião sobre o enfraquecimento do “Quero-Quero” exemplificando:

*André Lemes: Para teres uma ideia, o projeto “Quero-Quero” chegou a tal ponto que a Secretaria de Educação comprou um caminhão para a coleta de lixo das escolas. E isso para mim foi uma das maiores incoerências, né?! E que eu, quando assumi, disse que coletar lixo não era função da Secretaria da Educação porque Rio Grande pagava, na época... eu não sei quanto paga agora, mas, na época, pagava por volta de trinta milhões de reais para a Rio Grande Ambiental coletar lixo orgânico e reciclável das residências, dos espaços públicos, etc. E nós tínhamos uma despesa dupla porque a Secretaria mantinha operários trabalhando e um caminhão que circulava*

*em todas as escolas, durante todos os dias, para coletar lixo reciclável das escolas.*

Dentro dessa perspectiva, a fim de motivar a adoção do “Escolas Sustentáveis”, AL relata que o essencial foi a construção de um programa de Estado, para além das ideologias, projetos e interesses político-partidários, apesar do alinhamento nesse sentido da sua gestão no executivo municipal com a gestão do Governo Federal à época. Segundo ele, ainda, o novo programa tratou de exercitar a autonomia das escolas (inclusive na opção da adesão), uma vez que elas planejavam suas atividades (*bottom-up*), e não as ações eram propostas de maneira geral por um órgão superior (*top-down*). Isso na visão de AL seria um fundamento básico na construção de políticas melhores, além da expansão e diversificação da concepção de educação ambiental. Nesse sentido, CO opõe, destacando que o “Quero-Quero” possibilitava propostas de atividades por parte das escolas.

### **3.5.2 Sobre educação ambiental e a importância das ideias**

O Secretário de Educação da gestão 2013-2016, AL, acredita que a educação ambiental enquanto processo escolar deve transcender qualquer disciplina e ser abordada de forma integrada, contrariando, dessa forma, métodos racionalistas da educação sobre a divisão do conhecimento. Sua percepção destaca a essencialidade do tema ao explicitar a inclusão de princípios da educação ambiental no Projeto Político-Pedagógico de Rio Grande e ainda projeta a necessidade, nesse sentido, da gestão compartilhada, participativa e que se expande para além das escolas, agregando pais, comunidade e cidadãos como agentes da sustentabilidade. Nesse diapasão, AL reitera sua crença na educação ambiental como processo transformador e crítico – trazendo a perspectiva freiriana à sua fala – ao explicar a adoção do “Escolas Sustentáveis”, porém se mostra bastante realista no desenvolvimento do programa como instrumento para a edificação de espaços autossustentáveis e autogestionáveis. Ademais, é bastante notável em sua fala a adoção de um modelo *bottom-up* (de baixo para cima) de políticas de educação ambiental, pois expressamente ele acredita que os projetos devem partir das necessidades dos níveis mais baixos que conhecem seus problemas, e não dos patamares superiores, que partiriam de uma concepção mais generalista:

André Lemes: *E na perspectiva de educação ambiental que eu aprendi e que acredito que é a educação ambiental enquanto uma ação interdisciplinar, com um viés inter e transdisciplinar, ou seja, que atravessa as disciplinas e que não seja meramente uma disciplina, a gente... eu aprendi a trabalhar com a educação ambiental dentro da minha disciplina, que era História. E também em projetos interdisciplinares.*

Nesse ponto, AL aduz que havia, de fato, a tentativa de transformar algumas características da educação ambiental em Rio Grande:

André Lemes: *Então, a gente tentou mudar um pouco essa característica da educação ambiental em Rio Grande ou, na verdade, resgatar um pouco daquela gênese ainda do projeto “Quero-Quero”. E nós, como a nossa ideia era montar uma política mais permanente, assim, menos vinculada a um projeto partidário, enfim, nós abraçamos a perspectiva que o Ministério da Educação, a Coordenadoria-Geral de Educação Ambiental do Ministério da Educação, estava propondo para a política escolar, a política educacional escolar, que era o programa ‘Escolas Sustentáveis’.*

AL também reitera que o projeto pedagógico da Secretaria de Educação se ampara nos princípios ambientais assumidos por ele:

André Lemes: *E o nosso projeto pedagógico foi amparado em grande parte nos princípios da educação ambiental, da educação popular, da educação emancipatória, transformadora, que são princípios da educação ambiental. E nós criamos um projeto chamado “Escola com Vida, gestão que compartilha, educação que qualifica, cidade que educa”. Ou seja, uma perspectiva de que a gestão compartilhada, a gestão participativa, democrática, ela alia e traz benefícios na qualidade da educação, na qualidade do ensino, e traz uma perspectiva de que a educação se espalha para além dos muros da sala de aula e da escola. E, então, se espalha por toda a cidade.*

Assim, AL percebe a troca de programas como um grande avanço na educação ambiental em Rio Grande:

*André Lemes: Eu entendo como um salto qualitativo porque, primeiro, a gente exercita a autonomia pedagógica da escola, ou seja, ela diz o que quer fazer, certo? Ela pensa, ela planeja e ela planeja como gastar o dinheiro, que é um exercício bem importante no meu entendimento na perspectiva de gestão, gestão... de autonomia de gestão da escola. E, segundo, que ela se compromete na execução da ação. É um compromisso firmado na execução da ação.*

E ainda reforça que a adoção de um novo programa de educação ambiental permeou dar um novo sentido e importância à perspectiva tanto do tema como de sua gestão:

*André Lemes: “Então, autores como Maria Isabel Carvalho, entre outros alicerçados em diferentes perspectivas, mas em especial na perspectiva freiriana de escola, eles constituíram um arcabouço conceitual-teórico e que foi se constituindo, se desdobrando, até chegar nas escolas sustentáveis, nessa perspectiva da escola como um agente da sustentabilidade e não uma escola comum. O espaço autossustentável, totalmente autogestionável seria o sonho, né?! Mas a gente sabia que não conseguiríamos chegar a isso.*

Na relação com a construção do Polo Naval, RR acredita que o número de escolas selecionadas para o “Escolas Sustentáveis” pelo Ministério da Educação foi influenciado pelo contexto:

*Roselle Rodrigues: Eu sei te dizer que o número de escolas foi significativamente maior em função do polo naval. Então, assim... se abriu mais escolas para Rio Grande em função de toda a repercussão do que o polo naval teve no governo federal. Então, por isso, teve um número significativo para as nossas escolas do município... porque nunca eles oferecem esse montante, assim...essas quarenta e três escolas terem*

*sido oferecidas juntas a um único programa de uma única cidade...É difícil. Isso foi influência, sim, do polo naval.*

Complementando, AL crê que as temáticas abordadas pelas escolas não possuem, em quase toda a sua totalidade, conexão com o Polo Naval:

*André Lemes: Mas eu te diria que 95, 99% das escolas que estão nas outras áreas periféricas ou no interior do nosso município não tiveram como tema a discussão do Polo Naval.*

### **3.5.3 Sobre funcionamento**

Dentro dessa visão, AL lembra que o município investe verbas na educação ambiental e que o financiamento do PDDE pelo “Escolas Sustentáveis” é gerido diretamente pelas escolas:

*André Lemes: Primeiro que a gente mantém uma equipe trabalhando, uma equipe que eu chamo a equipe de educação ambiental, fazendo assessoramento dessas escolas e o acompanhamento também, porque cabe à Secretaria fazer o acompanhamento da execução dos projetos, então, tem uma equipe dedicada a isso e isso tem um recurso que a Secretaria coloca ali. E também para outras coisas não previstas, para além do projeto, e que as escolas demandavam, a gente fez um investimento bem grande em compras de materiais, equipamentos... Vou te dar um exemplo: hortas escolares.*

Ante isso, AL pontua crer em uma visão *bottom-up* de projetos de educação ambiental como grande agente no assunto:

*André Lemes: Isso é o que a gente acredita na perspectiva de educação ambiental, que venha da base e não... que venha de baixo para cima e não que venha de cima para baixo.*

Não obstante, AL observa que a Secretaria de Educação de Rio Grande continuou a dar suporte a todas as escolas no âmbito da formação continuada em educação ambiental:

André Lemes: *Aí tu vais me perguntar “Mas temos setenta e duas escolas na rede agora, e as outras escolas que não aderiram, que não quiseram?” Bom, nessas escolas nós mantivemos as ações de formação continuada de professores, nós resgatamos o “EMEA”, que é o “Encontro Municipal de Educadores Ambientais”, que estava parado. Resgatamos e fomos mantendo ele com periodicidade, ano a ano. E também a formação continuada com regularidade de professores. Isso deu... para essas escolas serviu...até mesmo para olhar as outras que tinham aderido como estímulo. Dois diretores que não aderiram, passados, assim, seis meses do funcionamento, me procuraram no meu gabinete para perguntar “Como é que eu faço para entrar agora no programa?” porque deu muito certo nas outras escolas.*

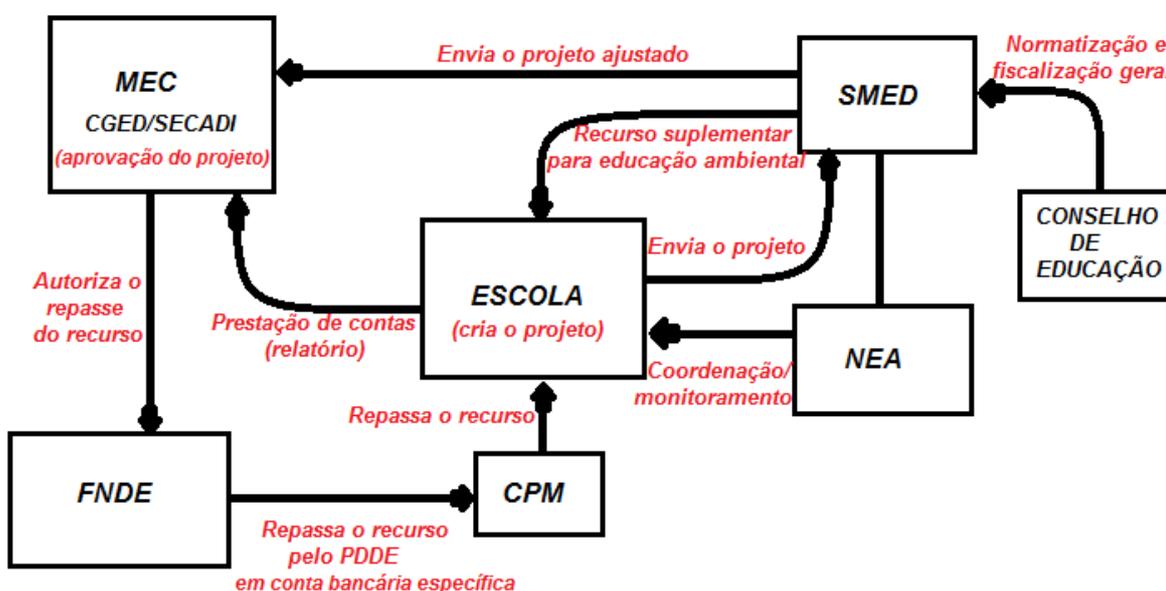


Figura 5: Funcionamento do “Escolas Sustentáveis”

### 3.5.4 Sobre autonomia e financiamento

Outro grande mote trazido por AL foi a vantagem financeira. Segundo ele, a Secretaria continuou a investir complementarmente em atividades de educação ambiental, principalmente na formação continuada de professores e compra de materiais e equipamentos, inclusive nas escolas que não aderiram. No entanto, o financiamento pelo “Escolas Sustentáveis” aumentou, conseqüentemente, os recursos para que cada escola desenvolvesse e aumentasse as atividades de educação ambiental. Nesse sentido, AL destaca que além da produção de seus próprios projetos, as escolas possuíam autonomia na gestão do recurso recebido por meio do CPM (Círculo de Pais e Mestres). AL diz:

*André Lemes: [...] E o Ministério da Educação, então, abraçou essa causa e criou um programa com financiamento, com linha de financiamento direto para as escolas, através do programa ‘Dinheiro Direito na Escola’, o chamado ‘PDDE’, para que as escolas, a partir dos seus próprios projetos, pudessem ter recursos para financiar as suas ações de educação ambiental.*

Nesse âmbito, AL relata:

*André Lemes: [...] Bom, cada escola constituiu o seu projeto e nós fomos atrás do financiamento. Então, nós conseguimos contemplar aqui em Rio Grande, nessa parceria com o Ministério, trinta e nove escolas de ensino fundamental e de educação infantil com financiamentos que variaram entre oito a quatorze mil reais por escola, de acordo com o número de alunos. Então, nós tivemos, nos anos de 2015 e 2016, um investimento da ordem de meio milhão de reais nessas trinta e nove escolas da rede municipal, especificamente para tratar dos projetos que elas criaram, das demandas que elas criaram de educação ambiental.*

E assegura:

*André Lemes: [...] Então, a gente fez um investimento grande e para além das escolas sustentáveis. O dinheiro das escolas sustentáveis era de gerência e autonomia das escolas, lá na conta do CPM da escola, do círculo de pais e mestres. O Secretário da Educação nem se envolve na administração desse recurso. Mas a gente complementou com outros materiais, outros recursos, outras fontes ao longo dos anos.*

Nesse diapasão, RR expõe a relação com as escolas e destaca a proposição do “Escolas Sustentáveis” em reunião:

*Roselle Rodrigues: O programa “Escolas Sustentáveis”, ele é um programa do governo federal. Então, o governo federal, ele abre para “tantas escolas” e somente as escolas, para as quais o governo federal abriu, nós chamamos para conversa, que, na época, eram quarenta e três escolas. E aí expusemos aquele programa todo, de como era que tinha que ser feito, quem era cadastrado no (PDDE), o que eles tinham que se organizar e o que era o suporte do “Escolas Sustentáveis”. E trinta e nove escolas aderiram naquele momento. Depois disso, entrou mais nove. Daí, um ou dois anos depois, o governo federal lançou mais nove escolas e as nove resolveram aderir. Então, foi colocado da mesma forma, na mesma reunião para os diretores, que é feita no início do ano letivo da pauta do que tem para se apresentar para as escolas no ano, e se conversou com essas escolas que tinham essa proposta do governo federal.*

Ademais, AL acredita que:

*André Lemes: O programa tem que ser permanente na escola. Então, as nossas escolas serão desafiadas. É óbvio que a nossa gestão está terminando agora, mas elas serão sempre desafiadas, ou penso que deverão ser sempre desafiadas, a pensar os seus próprios projetos de educação ambiental. E,*

*não tendo financiamento do Ministério da Educação, que o próprio município assumira esse financiamento para garantir a execução deles.*

Nessa esteira, o financiamento do “Escolas Sustentáveis” nos anos de 2015 e 2016 estimou em torno de R\$500.000,00; mais que o se previa para o “Quero-Quero” em quatro anos. No entanto, em relação a investimentos do Município do Rio Grande em educação ambiental, também não constam discriminados nos relatórios e balanços consultados no Portal de Transparência da Prefeitura Municipal do Rio Grande e tampouco faz parte do Plano Pluri Anual 2014-2017 (por parte da SMED).

### **3.5.5 Sobre participação**

RR e AL reiteram que, em relação ao “Escolas Sustentáveis”, o Conselho de Educação não tem influência direta. Além disso, destacam que a escola necessita prestar contas ao Ministério da Educação por meio de relatório e que a Secretaria da Educação de Rio Grande (SMEd), por meio do Núcleo de Educação Ambiental (NEA), coordena, monitora e ajusta o projeto da escola para enviar ao MEC.

Ademais, AL destaca a grande mobilização que o “Escolas Sustentáveis” pode ocasionar como política de educação ambiental:

*André Lemes: [...] várias escolas pensaram em projetos para além da sua capacidade. Por exemplo, a escola Santana, que fica aqui no bairro América, criou, dentro do projeto “Escolas Sustentáveis”, um projeto chamado “Skate na Escola” porque a gurizada adorava andar de skate, não tinha espaço, não tinha...a rua nem era asfaltada, era de areia ainda ou paralelepípedo, enfim, e a escola mobilizou, a partir dessa vontade da gurizada de trabalhar com o skate, a escola passou essa perspectiva e começou a ser uma incentivadora do skate como esporte. Olha que interessante! Então, houve um envolvimento muito grande de um grupo de skatistas de Rio Grande que passaram a integrar o projeto e a desenvolver as ações.*

Quanto à participação do Conselho de Educação, AL destaca que aquele trata das funções de fiscalização e regramento:

André Lemes: *Participação efetiva, assim que eu te diria... eu não vi. Nós não tivemos essa participação efetiva de envolvimento, de compreender o programa, de ir atrás, assim... não! O Conselho Municipal de Educação, por certo, é o nosso órgão fiscalizador e normatizador. Então, todas as ações que a Secretaria faz o Conselho Municipal de Educação tem que ter conhecimento, ele precisa acompanhar esse processo.*

Nesse conjunto, AL assegura que a adesão das escolas se deu por livre escolha das mesmas e que elas formularam seus projetos:

André Lemes: *Nós não impusemos nada à escola. A escola decidiu, a direção da escola juntamente com seus professores decidiu. Após terem decidido optar pela adesão ao programa, a escola tinha que fazer um planejamento coletivo, com os professores, os estudantes e a comunidade escolar. E esse planejamento era um planejamento de ações que a escola se comprometia... ações de educação ambiental que a escola ia se comprometer para realizar.*

Por sua vez, RR aduz que a participação do Conselho de Educação, em virtude de o “Escolas Sustentáveis” ser um programa do Ministério da Educação, é mínima e ocasional:

Roselle Rodrigues: *Não. Assim... Dentro da Secretaria a gente não tem participação do Conselho de Educação. Mas o Conselho de Educação não influencia dentro de escolas estaduais. Por quê? Dentro do programa “Quero-Quero”, sim. Passou para eles, passou por uma avaliação. Foi tudo um processo normal de todos os projetos e programas relacionados à educação. Do “Escolas Sustentáveis”, não. É um programa que veio direto do MEC, já aprovado e já consolidado. Então, não passa para uma aprovação e uma discussão do Conselho Municipal de Educação. Não passa por eles. A única que acontece é que é comunicado a eles e (trabalhado) a eles. Eles têm a liberdade de vir conversar, caso*

*queiram. Mas dificilmente quando é nesses casos, assim, diretamente do MEC.*

Nesse conjunto, as falas valorizam a participação. Portanto, é importante destacar a acepção de Pateman (1992) sobre a democracia participativa, na qual institutos e indivíduos não devem ser considerados de maneira individual, com a presença de debates públicos, votação de igual peso e órgãos eletivos e participativos. Apesar de a decisão pela exclusão do “Quero-Quero” e a escolha pelo “Escolas Sustentáveis” ter se dado pelo Executivo Municipal, é notável a consulta em reunião entre os diretores selecionados para adesão ou não do programa, tendo em vista que cada uma deveria planejar seu próprio projeto. Dessa feita, pode-se perceber uma participação mais ativa das escolas na adesão do programa para si, bem como participação elevada no planejamento e execução dos projetos, fazendo dessa uma política de baixo para cima.

### **3.5.6 Sobre avaliação**

Quanto à avaliação do “Escolas Sustentáveis”, AL enfatiza haver dois procedimentos: um por parte da Secretaria da Educação, visando verificar a execução dos projetos; e outro por parte do Ministério da Educação, por meio da prestação de contas apresentada:

*André Lemes: Ele tem dois processos. Um monitoramento é nosso e a avaliação é nossa, da Secretaria, para ver a execução do projeto, pra saber se estão sendo cumpridas as metas projetadas, do que foi planejado, a execução financeira, se está sendo feita dentro dos regramentos legais, previstos para a utilização daquele recurso, e também da qualidade do trabalho desenvolvido. Até para a gente avaliar e ver o que precisa avançar, enfim... Então, cada escola tem a sua tarefa. É um pacote completo: pensar o projeto, executar o projeto e avaliar o projeto. Mas é a nossa equipe na Secretaria que acompanha isso. E tem uma outra prestação de contas que é feita ao Ministério da Educação apresentando os relatórios, os resultados do programa.*

Dentro desse balizamento, RR reitera o monitoramento por meio da prestação de contas ao Ministério da Educação e o Núcleo de Educação Ambiental da Secretaria de Educação de Rio Grande realiza apenas um acompanhamento, e não uma avaliação:

*Roselle Rodrigues: O programa “Escolas Sustentáveis” é monitorado, ele tem prestação de contas, ele é acompanhado pelo Núcleo de Educação Ambiental e ele passa por uma avaliação. Mas não nossa. Uma avaliação do governo federal. Ver se as escolas estão dando o devido retorno, se o dinheiro foi gasto devidamente como foi programado no projeto. Como há a prestação de contas, é feita uma avaliação dessa prestação de contas. Se tá batendo o custo do que foi utilizado para o projeto com o que foi desenvolvido pedagogicamente. Essa avaliação é feita, sim. Mas não por nós. Nós apenas damos suporte, fizemos o acompanhamento e ajudamos na prestação de contas, que depois é passada para o MEC.*

Nessa esteira, uma vez que há um controle muito mais externo, por parte dos relatórios do MEC, infere-se que algumas formas de avaliação mais contundentes são suprimidas em relação ao Poder Municipal. Isso se dá quando se observa que o repasse direto pelo MEC às escolas direciona maior discricionariedade sobre a execução aos diretores e CPMs, retirando o poder decisório da SMED, além de compor para seu menor monitoramento sobre esses projetos.

### **3.6 Redes de organizações como atores políticos**

Finalmente, com o escopo de identificar os atores envolvidos, é preciso lembrar que os *policy-makers* compõem ou representam organizações do Estado que, como é demonstrado na literatura (SABATIER e WEIBLE, 2007), também se constituem em atores sociais presentes na construção de políticas públicas, conformam subsistemas, e se encontram em contínuo estado de interação, seja ele de caráter cooperativo ou conflitivo. Dessa forma, torna-se mister recobrar as redes institucionais envolvidas nos programas e se mapear suas relações (figura 6).

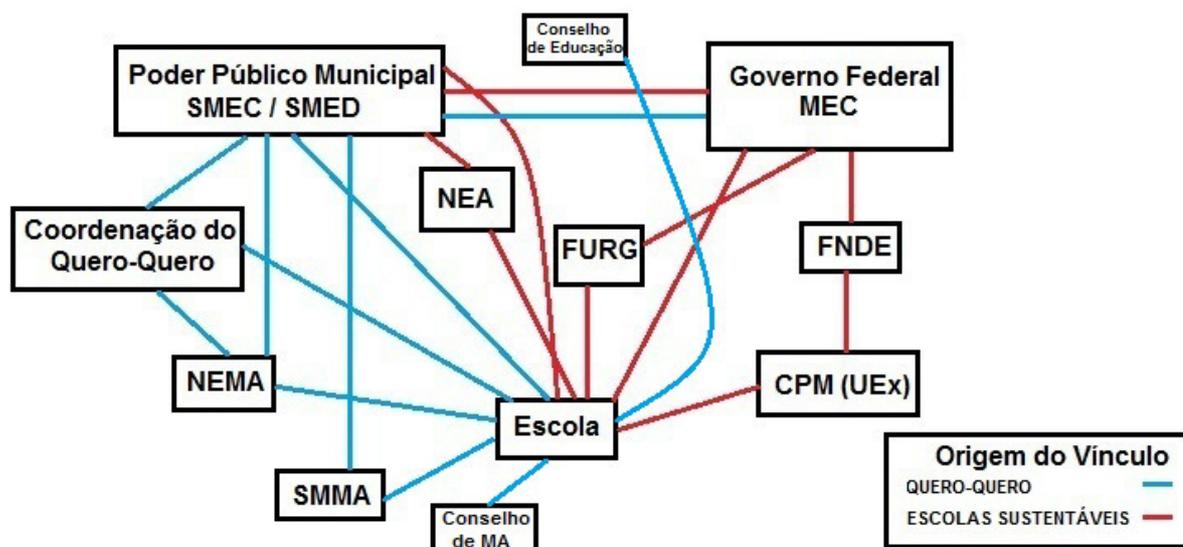


Figura 6: Redes Institucionais dos programas "Quero-Quero" e "Escolas Sustentáveis"

## DA CONCLUSÃO

A construção ora realizada nesta pesquisa reuniu esforços direcionados à compreensão da construção e execução de políticas públicas de educação ambiental no Brasil. Tendo em vista a delimitação do objeto, o estudo foi isolado nos programas de educação ambiental “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”, no Município do Rio Grande, cuja problematização se deu em torno das motivações dos *policy-makers* para a substituição do primeiro pelo último. Nessa esteira, o estudo promove o exame da interação e interesses desses atores sociais.

Nesse ponto, primeiramente, foram realizadas reflexões teórico-conceituais acerca das políticas públicas e seus processos de análise, dos atores sociais e suas interações, e da educação ambiental como política pública específica. O problema foi respondido a partir de metodologia qualitativa, inspirada no modelo de Redes de Políticas Públicas – cujos padrões permitem examinar os relacionamentos e vínculos entre esses atores -, com métodos de pesquisa documental direcionada e de campo, com aplicação de questionários e roteiros de entrevistas semi-estruturados, e análise de conteúdo que culminaram nos resultados evidenciados no terceiro capítulo.

Da mesma forma, o trabalho conseguiu cumprir os objetivos traçados – quais sejam: o geral, em analisar as formas de atuação dos *policy-makers* envolvidos nos programas “Quero-Quero” e “Escolas Sustentáveis”; e os específicos, em identificar os *policy-makers* envolvidos nos programas, verificar as estratégias de ação desses *policy-makers*, e demonstrar como as suas ações conformam ou modificam os programas -, o que fica evidenciado a seguir.

A partir da montagem das Redes de Políticas Públicas foi possível construir as identidades sociais dos *policy-makers* (por posição, cargo e profissão), o posicionamento político dos mesmos – seja ele partidário ou ideológico -, além de vínculos pessoais e a interação entre indivíduos e instituições. Dessa forma, torna-se mais evidente a exploração das conexões, interesses e conflitos entre os atores envolvidos.

Importa, como resultado imediato, oriundo da aplicação de Redes de Políticas Públicas, que os vínculos traçados – políticos e profissionais (institucionais) – não incorrem em discordância acentuada a respeito do conceito de “educação ambiental”, assim que assinalam crenças ligadas ao ideal crítico e transformador, transdisciplinar e amplo. Dessa feita, abaliza-se que o substrato teórico adotado por esses *policy-makers* na construção de seus programas não articula qualquer motivação para a substituição do “Quero-Quero”.

Em vias, ainda, dos resultados da Rede de Políticas Públicas obtidos, existem algumas outras conclusões. Os vínculos políticos, como observado, se configuram em perfis partidários e ideológicos opostos na história de disputa eleitoral no Município do Rio Grande. Isso ocorre porque o “Quero-Quero” foi criado e desenvolvido durante a gestão municipal do PMDB (2009-2012), sendo substituído pelo “Escolas Sustentáveis” a partir da gestão municipal do PT (2013-2016), partido político que, de igual forma, geria o executivo de nível federal, esfera de origem do “Escolas Sustentáveis”. Essa proposição permite apontar - além do estímulo por parte do alinhamento ideológico-partidário entre município e União - para a disputa política histórica entre os dois partidos, que encena para uma motivação simbólica na substituição dos programas de educação ambiental. Corroborar para essa consideração alguns excertos da entrevista do Secretário de Município de Educação André Lemes, da gestão do PT, no sentido de considerar o “Quero-Quero” uma “marca específica de governo” do PMDB.

Na análise particular dos programas, se extraem conclusões relevantes no âmbito da construção das políticas e da interação dos atores. Tais exames levam a crer em modelos de gestão diferenciados, com características próprias a cada um deles.

O “Quero-Quero” foi criado a partir de uma problemática local e transformado com o seu próprio desenvolvimento e atendendo a diplomas legais. Nessa ideia, havia nele uma configuração de política pública descentralizada bastante incomum no Brasil, tendo em vista que existia a participação de escolas, Conselho de Educação e Município não só na execução dessa política pública, mas principalmente na formulação dela. Além do mais, apesar de se construir como uma política “de cima para baixo” e generalizada - isto é, a Secretaria de Educação formulava e as escolas adotavam, em regra – havia alguma participação das escolas

na formulação de projetos, por exemplo. Tal questão dá grande poder de avaliação e monitoramento de um programa ao Município, garantindo sua efetividade. Por fim, o “Quero-Quero” sofreu uma progressão institucional de *status* em 2010, passando de projeto para programa, o que aponta para o intuito de continuidade do programa na intenção de torná-lo uma política de Estado.

O “Escolas Sustentáveis”, programa substituto do “Quero-Quero”, apresenta algumas modificações que admitem assinalar algumas considerações. Por um lado, fica elucidado que há, de fato, vantagem financeira na adoção do programa, uma vez que o Governo Federal é que despense recursos no financiamento dos projetos elaborados por cada escola. Ademais, sua disposição permite a ampliação da rede de instituições, o que aproxima a União do cidadão. Nessa mesma vertente, essa configuração incorre em uma maior discricionariedade das instituições escolares na elaboração de seus projetos em contexto pontual com as suas necessidades e as de sua comunidade.

Entretanto, há pontos que conduzem resultados contraproducentes no “Escolas Sustentáveis”. O monitoramento e a avaliação, à medida que ficam distanciados quando analisados da visão dos relatórios das escolas ao MEC, tornam-se menos precisos e até mesmo menos confiáveis, o que pode reduzir a efetividade dessa política pública. Nessa linha, a autonomia do Município do Rio Grande na formulação dessa política pública reduz drasticamente, visto que, dentro do “Escolas Sustentáveis”, o Município torna-se um auxiliar na relação entre escola e União, e não mais um protagonista na construção dessa política. Da mesma forma, as atividades do Conselho de Educação ficam limitadas às atividades gerais de normatização e fiscalização na educação.

Destarte, conforme apontado nos resultados, houve a manutenção, com a adoção do “Escolas Sustentáveis”, de projetos e ações que vinham sendo desenvolvidos no “Quero-Quero” (o que remete ao conceito da dependência do caminho). Nesse diapasão, a questão que surge se perfaz no questionamento: se as atividades permaneceram ou apenas precisaram de modificações, e ainda há investimento municipal em outras atividades, por que não continuar com o “Quero-Quero” e suplementar com o “Escolas Sustentáveis”? Apesar da vantagem financeira e da possibilidade de diversificação das atividades pela autonomia da escola - abordadas anteriormente -, nesse sentido a extinção do Quero-Quero

reitera o caráter simbólico da modificação, em virtude da mudança de partido político no Poder Executivo Municipal. Conquanto que, normativamente (lei), há competência comum de União e municípios, isto é, ambos partilham da responsabilidade da educação ambiental, a manutenção do 'Quero-Quero' direcionaria e obrigaria, uma vez institucionalizado, ao município o destino de recursos e projetos, enquanto o 'Escolas Sustentáveis' seria uma suplementação bem-vinda. Dessa forma, a institucionalização das coisas (leis, decretos *etc.*) parece importante a fim de garantir recursos e direcionar políticas públicas. No entanto, evidentemente, a cultura possui muita relevância no amoldamento dessas ações políticas, baseadas em crenças e valores sobre a própria educação ambiental, bem como o contexto em que é construída.

Nesse sentido, os resultados apontam que as decisões tomadas pelos *policy-makers* na substituição dos programas foram motivadas por eficácia e eficiência, tendo em vista a busca de vantagem financeira, de gestão mais autônoma e participativa das escolas, e focado nas necessidades locais de cada instituição e comunidade escolar. No entanto, de igual forma, há a constatação de interesse por parte desses atores, como fica demonstrado na justificativa de mudança simbólica dos programas, o que confirma a hipótese proposta neste estudo. Curiosamente, em relação ao controle social, este diminui em relação ao Município, ONG/OSCIP e ao Conselho de Educação. A nova forma de gestão, ao dar mais autonomia às escolas, transferiu mais controle (social) a elas, aos diretores e CPM's, e proporcionou um contato mais direto entre União e cidadão. Portanto, há uma mudança no controle dessa política pública, diminuindo nos *policy-makers* estudados e aumentando nesses burocratas de nível de rua.

Por fim, de maneira complementar, é imprescindível destacar que o Projeto Político Pedagógico de 2013 permeia princípios de educação ambiental, importante caracterização institucional para a projeção da política pública abordada. Todavia, com fins de reflexão, o fato de o Município do Rio Grande não destinar legalmente verba específica para a educação ambiental na rede municipal de ensino e nem albergá-la no PPA 2014-2017 (existe apenas um programa de educação ambiental informal desenvolvido pela Secretaria de Meio Ambiente) não seria uma demonstração de que não é uma prioridade da gestão?

## DAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic Culture**. Newbury Park: SAGE Publications, 1989.

ARRETCHE, Marta. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.11, n.31, São Paulo, jun/1996.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Duas Faces do Poder**. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, v. 19, n. 40, pp. 149-157, out/2011.

BARBOSA, Luciano Chagas. **Políticas públicas de educação ambiental numa sociedade de risco: tendências e desafios do Brasil**. *IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília, 2008*.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 15 de junho de 2014.

BRASIL. **Decreto 4.281/2002** – Regulamenta a PNEA. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4281.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm)> Acesso em: 18 de agosto de 2014.

BRASIL. **Manual Escolas Sustentáveis: Resolução CD/FNDE nº18, de 21 de maio de 2013**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Ambiental – Lei 9.795/99**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm)> Acesso em: 18 de agosto de 2014.

BRASIL. **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE: Escolas Sustentáveis – Guia de Orientações Operacionais**. Brasília: 2014.

BRASIL. **Programa Nacional de Educação Ambiental – ProNEA – 3ª ed.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2005.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 18, de 21 de maio de 2013**. Disponível em: <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)> Acesso em 14 de dezembro de 2014.

BUARQUE, Cristovam. **Primeiras intervenções: Cristovam Buarque**. IN: VIANNA, João Nildo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (org.). *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

CAMPELO, João Inácio. **Dinheiro direto na escola: um olhar avaliativo sobre o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza**. *Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano 6, v. 1, nº 11 e 12, jan-dez 2013*.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. **Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde**. *Revista Brasileira de Enfermagem, ano 57, v. 5, set/out, p. 611-614, Brasília, 2013*.

CARDOSO, Flavia Sentano; MARTINS, Jecel; PEREZ, Lucena Vargas; LACAVA, Maria Laura; BORGES, Nilza Maria B.; CARPES, Rosângela; PACHECO, Rosângela. MOURA, Ana Carolina de; GALVÃO, Melina Chiba; RACHE, Rita Patta;

LIMA, Maria Auxiliadora dos Santos; VANIEL, Berenice Vahl. **Projeto Quero-Quero: propostas de educação ambiental para rede municipal de ensino – Rio Grande/RS**. Rio Grande: NEMA, 2008.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, pp. 1-25, 1972.

COTTA, Tereza Cristina. **Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos**. *Revista do Serviço Público, Brasília*, a. 49, n. 2. pp.105-126, abr./jun. 1998.

CUSTÓDIO, Vanderli. **Da questão ambiental à unanimidade do desenvolvimento sustentável**. *Paisagem Ambiente: ensaios, São Paulo*, n. 28, pp. 79-94, 2011.

DAGNINO, Renato *et al.* **Metodologia de análise de políticas públicas**. Campinas: GAPI/UNICAMP, 2002.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. **Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público**. IN: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1ª ed., 3ª reimpr. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

DESCARTES, René. **Discurso do método**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2007.

EASTON, David. **An approach to the analysis of the political system**. *World Politics*, v. 9, n. 3, pp. 383-400, 1957.

FARIAS, Alessandra Marlice de Brito; MAZZARINO, Jane Márcia; OLIVEIRA, Eniz Conceição. **Educação ambiental e políticas públicas**. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental/FURG*, v. 30, n. 1, pp.179-201, jan-jun/2013.

FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York: CRC Press, 2007.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa** – 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun/2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** – 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Revista Lua Nova*, n. 58, 2003.

HECLO, Hugh. **Issue networks and the executive establishment**. IN: KING, Anthony (ed.). *The new american political system*. Washington: American Enterprise for Public Policy Research, 1978.

HEIDEMANN, Francisco. **Do sonho do progresso às políticas públicas de desenvolvimento**. IN: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. **Theories of the policy cycle**. IN: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. New York: CRC Press, 2007.

JACOBI, Pedro Roberto. **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade**. *Cadernos de Pesquisa*, n.118,pp.189-205, mar/2003.

\_\_\_\_\_. **Educar na sociedade de risco: o desafio de construir alternativas**. *Pesquisa em Educação Ambiental*, v. 2, n. 2, pp. 49-65, 2007.

\_\_\_\_\_. **Meio ambiente e sustentabilidade**. IN: SEIXAS, Sergio Gabriel. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

\_\_\_\_\_. **Educar para a sustentabilidade: complexidade, flexibilidade, desafios**. *Revista Educação e Pesquisa*, v. 31(2), pp. 1-31, mai-ago/2005.

KAPLAN, Leonardo. **Análise crítica dos discursos sobre Estado e sociedade civil nas políticas públicas em educação ambiental**. V *Encontro Nacional da Anppas*. Florianópolis, 2010.

LAHERA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas**. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2004

\_\_\_\_\_. **Implementación de las políticas y asesoría presidencial**. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAERI, Elisabete (org.). **Políticas públicas – coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

\_\_\_\_\_. **Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas**. IN: FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge. Política y políticas públicas em los procesos de reforma de América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.

LASSWELL, Harold Dwight. **Política: quem ganha o que, quando e como**. Tradução de Marco Aurélio dos Santos Chaudon. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984, c 1936.

\_\_\_\_\_. **Politics: Who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Tradução de Jorge E. Silva; revisão técnica de Carlos Walter Porto-Gonçalves. Petrópolis: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder** - 11ª edição. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

LIEBER, Renato Rocha; ROMANO-LIEBER, Nicolina Silvana. **A sustentabilidade é sustentável?** IN: PHILIPPI JR., Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi (ed.). Educação ambiental e sustentabilidade – 2ª ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2014

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

LOWI, Theodore. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. *Public Administration Review*, 32, pp. 298-310, 1972.

LUZZI, Daniel. **Educação Ambiental: pedagogia, política e sociedade**. IN: PHILIPPI JR., Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi (ed.). Educação ambiental e sustentabilidade – 2ª ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2014.

MARCH, James; OLSEN, Johan. **New institutionalism: organizational factors in political life**. *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, pp. 734-749, set/1984.

\_\_\_\_\_. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, pp. 121-142, nov/2008.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. **Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, pp. 45-67, out/1999.

\_\_\_\_\_. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, pp. 15-41, fev/2006.

\_\_\_\_\_. **Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro**. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, 1998.

MARQUES, Eduardo Cesar; BICHIR, Renata. **Poverty and sociability in Brazilian Metropolises: comparing poor people's personal networks in São Paulo and Salvador**. *Connections*, v. 2, iss. 1, p. 20-32, jun/2012.

\_\_\_\_\_. **Redes de apoio social no Rio de Janeiro e em São Paulo**. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 90, p. 65-83, jul/2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MASSARDIER, Gilles. **Redes de políticas públicas**. IN: SARAIVA, Enrique; FERRAERI, Elisabete (org.). Políticas públicas – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

MATLAND, Richard E. **Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, pp. 145-174, abr/1995.

MEAD, Lawrence M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. *Policy Currents*, pp. 1-4, Fev 1995.

MEDINA, Naná Mininni. **Breve histórico da educação ambiental**. Disponível em: <[http://pm.al.gov.br/bpa/publicacoes/ed\\_ambiental.pdf](http://pm.al.gov.br/bpa/publicacoes/ed_ambiental.pdf)> Acesso em: 15 de maio de 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em foco** – 7ª edição rev., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias** – 2ª edição revisada. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, nº 66, fev/2008.

MULLER, Pierre; SUREL, Yives. **A análise de políticas públicas**. Traduzido por Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferrado. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Luciane da Silva; HORA, Dinair Leal. **O Programa Dinheiro Direto na Escola: um estudo de caso**. *I Simpósio de Educação e XX Semana da Pedagogia Unioeste*. Cascavel: 2008.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersectoriedade entre as políticas públicas**. *Serviço Social & Sociedade*, nº 101, pp. 95-120, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira**. *Revista Educação e Sociedade*, v. 32, n. 115, pp. 323-337, Campinas, 2011.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Our Common Future**. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/N8718467.pdf>> Acesso: 20 de novembro de 2014.

PADUA, José Augusto. **Espacio público, intereses privados y política ambiental**. *Nueva Sociedad*, n. 122, pp. 156-163, nov-dez/92.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. **Implementing public policy**. IN: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. New York: CRC Press, 2007.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

RENNÓ, Lúcio. **Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes**. *BIB*, nº 45, pp. 71-92, Rio de Janeiro, 1998.

RIO GRANDE. **Prefeitura Municipal** – site oficial. <[www.riogrande.rs.gov.br](http://www.riogrande.rs.gov.br)>

RIO GRANDE. **Secretaria de Município de Educação (SMEd)** - site oficial. <[www.riogrande.rs.gov.br/smed](http://www.riogrande.rs.gov.br/smed)>

RIO GRANDE EM FOTOS. Disponível em <<http://www.riograndeemfotos.fot.br/>> Acesso em 30 de outubro de 2015.

RODRIGUES, Jéssica Nascimento; GUIMARÃES, Paulo. **Políticas públicas e educação ambiental na contemporaneidade: uma análise crítica sobre a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)**. *Revista Ambiente & Educação*, v. 15(2), pp. 13-30, 2010.

RODRIGUES, Roselle. **Programa Quero-Quero**. Histórico.doc. Word para Windows. 2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. IN: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Isabel Valadão (org.). O estudo da política – tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF>> Acesso em: 10 de abril de 2014.

SÁ E SILVA, Fábio; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha. **Estado, instituições e democracia: democracia** - v. 2. Brasília: IPEA, 2010.

SABATIER, Paul. **The advocacy coalition framework: revision and relevance for Europe**. *Journal of European Public Policy*, n. 5:1, pp. 98-130, Mar/1998.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. **The implementation of public policy: a framework of analysis**. *Policy Studies Journal*, v. 8, iss. 4, pp. 538-560, Jan/1980.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher M. **A guide to the advocacy coalition framework**. IN: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. New York: CRC Press, 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável** – 4ª edição. Organizado por Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

\_\_\_\_\_. **Sociedade, cultura e meio ambiente**. *Mundo & Vida*, v. 2(1), pp. 7-13, 2000.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. IN: SARAVIA, Enrique; FERRAERI, Elisabete (org.). Políticas públicas – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SILVA JR., Roberto Donato da; FERREIRA, Leila da Costa; LEWINSOHN, Thomas Michael. **Entre hibridismo e polissemias: para uma análise sociológica da sustentabilidade**. *Revista Ambiente & Sociedade*, v.XVIII, n.4, São Paulo, pp. 35-54, out/dez 2015.

SIMON, Herbert A. **A behavioral model of rational choice**. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n 1, pp. 99-118, fev/1955.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Revista Sociologia*, ano 6, n.16, Porto Alegre, jul/dez 2006.

SORRENTINO, Marcos; TASSARA, Eda Teresinha de Oliveira. **Educando para o desenvolvimento sustentável**. IN: SEIXAS, Sergio Gabriel. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

SORRENTINO, Marcos; ANDRADE, Daniel Fonseca de; LUCA, Andréa Quirino de. **O diálogo em processos de políticas públicas de educação ambiental no Brasil**. *Revista Educação Social*, v.33, n.119. Campinas, pp. 613-630, abr/jun 2012.

SORRENTINO, Marcos; MENDONÇA, Raquel Traiber Patrícia; FERRARO JR., Luiz Antonio. **Educação ambiental como política pública**. *Revista Educação e Pesquisa*, v.31, n.2, São Paulo, maio/ago 2005.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade** – 7ª ed. Porto: Afrontamento, 1999.

SUBIRATS, Joan. **El papel de la burocracia en el proceso de determinación y implementación de las políticas públicas**. IN: SARAVIA, Enrique; FERRAERI, Elisabete (org.). Políticas públicas – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

TORGERSON, Douglas. **Promoting the policy orientation: Lasswell in context**. IN: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. New York: CRC Press, 2007.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Educação ambiental: natureza, razão e história** – 2ª ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.

## DA BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALVAREZ, Albino Rodrigues; MOTA, José Aroudo (org.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: IPEA, 2010.

BARBOSA, Gláucia Soares. **Educação ambiental, uma política pública educacional**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica**. Tradução de David García-Junco Machado. Mexico D.F.: CIDE, 1998.

BRASIL. **PDE Interativo**. Disponível em: <[www.pdeinterativo.mec.gov.br](http://www.pdeinterativo.mec.gov.br)>

CIRIBELLI, Marilda Corrêa. **Projeto de pesquisa: um instrumental da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Letras, 2000.

EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. **Network analysis, culture and the problem of agency**. *American Journal of Sociology*, v. 99, n. 6, pp. 1411-1454, mai/1994.

FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge. **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** – 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo (org.). **Organizações sustentáveis: utopias e inovações**. São Paulo: Annablume, 2007.

KING, Anthony (ed.). **The new american political system**. Washington: American Enterprise for Public Policy Research, 1978.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica** – 2ª edição. São Paulo: Atlas, 1990.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1ª ed., 3ª reimpr. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

MARCATTO, Celso. **Educação ambiental: conceitos e princípios**. Belo Horizonte: FEAM, 2002.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. *Revista Educação*, v. 22, n. 37, pp. 7-32, Porto Alegre, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John (ed.). **Handbook of public administration**. London: SAGE Publications, 2003.

PHILIPPI JR., Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi (ed.). **Educação ambiental e sustentabilidade** – 2ª ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2014.

RACHE, Rita Patta. **A educação ambiental como política pública no município do Rio Grande – RS**. Dissertação de Mestrado. Rio Grande, Universidade Federal do Rio Grande/FURG, 2004.

RIO GRANDE. **Lei Ordinária 6.574/2008**.

RIO GRANDE. **Lei Ordinária 6.596/2008**.

RIO GRANDE. **Lei 7.095/2011** – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2012.

RIO GRANDE. **Lei 7.151/2011** – Lei Orçamentária para o ano de 2012.

RIO GRANDE. **Lei 7.960/2015** – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2016.

RIO GRANDE. **Plano Pluri Anual Municipal (PPA) 2010-2013**.

RIO GRANDE. **Plano Pluri Anual Municipal (PPA) 2014-2017**.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul**. <[www.tre-rs.gov.br](http://www.tre-rs.gov.br)> Acesso em: 20 de fevereiro de 2015.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas – volume 1: conceitos e teorias (curso online)**. IGEPP, s/d.

SARAVIA, Enrique; FERRAERI, Elisabete (org.). **Políticas públicas – coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.

SOUSA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. IN: SOUSA SANTOS, Boaventura (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VIANNA, João Nildo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (org.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

## ANEXOS

### Anexo 1 – Roteiros de Entrevistas

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA

“O comportamento dos ‘policy-makers’ na implantação de políticas públicas de educação ambiental: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SMED2012)

PROF. DR. LUIZ ARTHUR CORRÊA DORNELLES

1. QUAL SUA AVALIAÇÃO SOBRE O PROGRAMA QUERO-QUERO?
2. HOUVE AVALIAÇÃO OU MONITORAMENTO DO PROGRAMA QUERO-QUERO DURANTE A SUA GESTÃO NA SMEC? (SE SIM, DE QUE FORMA FOI REALIZADA?)
3. DENTRO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO, QUAL A PROPORÇÃO/IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA QUERO-QUERO?
4. DE QUE FORMA SE DAVA A GESTÃO NO PROGRAMA QUERO-QUERO?
5. O CONSELHO DE EDUCAÇÃO TINHA ALGUMA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA QUERO-QUERO? (SE SIM, COMO OCORRIA ESSA PARTICIPAÇÃO?)
6. DE QUE FORMA OS DIRETORES DAS ESCOLAS FORAM CONTACTADOS E CONVIDADOS A PARTICIPAR DO PROGRAMA QUERO-QUERO?
7. QUAL O INCENTIVO RECEBIDO PELAS ESCOLAS PARA ADERIR AO PROGRAMA QUERO-QUERO?
8. COMO ERA FEITO O CÁLCULO DE DESTINAÇÃO DE VERBAS AO PROGRAMA QUERO-QUERO? QUEM PARTICIPAVA DESSA DECISÃO?
9. PENSOU ALGUMA VEZ EM TERMINAR COM O PROGRAMA QUERO-QUERO? (SE SIM, QUANDO E POR QUÊ?)
10. EXISTE RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA QUERO-QUERO E O POLO NAVAL (ESTALEIROS E SUPER PORTO)? (SE SIM, QUAL?)
11. HAVIA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NESSA POLÍTICA? DE QUE FORMA?
12. QUAL A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA RIO GRANDE?
13. QUAL A SUA FORMAÇÃO E SUA PROFISSÃO?
14. JÁ HAVIA COORDENADO OUTROS PROJETOS RELACIONADOS AO MEIO AMBIENTE? (SE SIM, QUAIS?)
15. POR QUE FOI CONVIDADO A ASSUMIR A PASTA?
16. QUAL ERA A RELAÇÃO QUE TINHA COM O PREFEITO MUNICIPAL DA GESTÃO 2009-2012?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

“O comportamento dos ‘policy-makers’ na implantação de políticas públicas de educação ambiental: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (SMMA 2009-2012)

MARA NÚBIA CEZAR DE OLIVEIRA

1. QUAL A SUA PROFISSÃO/FORMAÇÃO?
2. JÁ HAVIA COORDENADO OUTROS PROJETOS DE MEIO AMBIENTE?
3. QUAL A RELAÇÃO COM O EX-PREFEITO?
4. POR QUE FOI CONVIDADA A ASSUMIR A PASTA?
5. QUAL A SUA AVALIAÇÃO SOBRE O PROGRAMA QUERO-QUERO?
6. DENTRO DA POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO, QUAL A PROPORÇÃO DO PROGRAMA?
7. DE QUE FORMA SE DAVA A GESTÃO NO PROGRAMA POR PARTE DA SMMA?
8. HOUVE AVALIAÇÃO OU MONITORAMENTO OFICIAL DESSE PROGRAMA? (SE SIM, COMO OCORREU?)
9. DE QUE FORMA OS DIRETORES DAS ESCOLAS FORAM CONVIDADOS A PARTICIPAR DO PROGRAMA? AS ESCOLAS RECEBERAM ALGUM INCENTIVO PARA ADERIR?
10. EXISTIA ALGUM CÁLCULO DE DESTINAÇÃO DE VERBAS? (COMO E QUEM PARTICIPAVA DESSA DECISÃO?)
11. HAVIA PARTICIPAÇÃO DE ALGUM CONSELHO (DE EDUCAÇÃO OU MEIO AMBIENTE) OU DA SOCIEDADE CIVIL NESSA POLÍTICA? DE QUE FORMA?
12. EXISTIA RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA E O POLO NAVAL (ESTALEIROS E SUPER PORTO)?
13. QUAL A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL (DE MANEIRA GERAL) PARA RIO GRANDE?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

“O comportamento dos ‘policy-makers’ na implantação de políticas públicas de educação ambiental: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”

COORDENADORA DO PROGRAMA QUERO-QUERO (2009-2012)

COORDENADORA DO NÚCLEO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL (2013-2016)

PROF<sup>a</sup>. ROSELLE RODRIGUES

1. QUAL SUA AVALIAÇÃO SOBRE O PROGRAMA QUERO-QUERO?
2. HOUVE AVALIAÇÃO OU MONITORAMENTO DO PROGRAMA QUERO-QUERO? SE SIM, DE QUE TIPO?
3. DENTRO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO, QUAL A PROPORÇÃO DO PROGRAMA QUERO-QUERO?
4. DE QUE FORMA SE DAVA A GESTÃO NO PROGRAMA QUERO-QUERO?
5. O CONSELHO DE EDUCAÇÃO TINHA ALGUMA PARTICIPAÇÃO NESSA POLÍTICA? E A SOCIEDADE CIVIL? SE SIM, QUANDO E DE QUE FORMA?
6. DE QUE FORMA OS DIRETORES DAS ESCOLAS FORAM CONTACTADOS E CONVIDADOS A PARTICIPAR DO PROGRAMA QUERO-QUERO? QUAL O INCENTIVO RECEBIDO PELAS ESCOLAS PARA ADERIR AO PROGRAMA QUERO-QUERO?
7. EXISTIA RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA QUERO-QUERO E O POLO NAVAL (ESTALEIROS E SUPER PORTO)? SE SIM, QUAL?
8. POR QUE A DECISÃO DE EXTINGUIR O PROGRAMA QUERO-QUERO? COMO SE CHEGOU A ESSA DECISÃO E QUEM PARTICIPOU DELA?
9. QUAIS AS VANTAGENS DO MUNICÍPIO EM FAZER A TRANSIÇÃO ENTRE OS DOIS PROGRAMAS?
10. DE QUE FORMA OS DIRETORES DAS ESCOLAS FORAM CONTACTADOS/CONVIDADOS A PARTICIPAR DO PROGRAMA ESCOLAS SUSTENTÁVEIS? DE QUE FORMA É FEITA A ADESÃO? QUAL O INCENTIVO A ESCOLA RECEBE PARA ADERIR AO PROGRAMA ESCOLAS SUSTENTÁVEIS?
11. HÁ COMPLEMENTAÇÃO DE VERBAS DO MUNICÍPIO PARA O PROGRAMA ESCOLAS SUSTENTÁVEIS? QUAL A CONTRAPARTIDA DO MUNICÍPIO PARA A UNIÃO?
12. EXISTE RELAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLAS SUSTENTÁVEIS COM O POLO NAVAL (ESTALEIROS E SUPER PORTO)? SE SIM, QUAL?
13. O CONSELHO DE EDUCAÇÃO TEM ALGUMA RELAÇÃO COM O PROGRAMA ESCOLAS SUSTENTÁVEIS? HÁ PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NESTA POLÍTICA? (SE SIM, QUANDO E DE QUE FORMA?)
14. ESSE PROGRAMA É MONITORADO OU AVALIADO DE ALGUMA FORMA? COMO E POR QUEM?

15. QUAL A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA RIO GRANDE?
16. QUAL A SUA FORMAÇÃO E SUA PROFISSÃO?
17. JÁ HAVIA COORDENADO OUTROS PROJETOS RELACIONADOS AO MEIO AMBIENTE ANTES DESSES DOIS? (SE SIM, QUAIS?)
18. POR QUE FOI CONVIDADA A COORDENAR O PROGRAMA QUERO-QUERO E, POSTERIORMENTE, O NÚCLEO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL?
19. QUAL RELAÇÃO QUE TINHA/TEM COM OS PREFEITOS MUNICIPAIS DAS GESTÕES DO PMDB (2009-2012) E PT (2013-2016)?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

“O comportamento dos ‘policy-makers’ na implantação de políticas públicas de educação ambiental: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”

SECRETÁRIO DE MUNICÍPIO DE EDUCAÇÃO (SMED 2013-2016)

ANDRÉ LEMES

1. QUAL A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA RIO GRANDE?
2. QUAL A SUA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA QUERO-QUERO? TEVE ACESSO A ALGUMA AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA OU FORMAL DO PROGRAMA QUERO-QUERO?
3. POR QUE A DECISÃO EM EXTINGUIR O PROGRAMA QUERO-QUERO? COMO CHEGOU A ESSA DECISÃO? QUEM PARTICIPOU DELA?
4. QUAIS AS VANTAGENS DO MUNICÍPIO EM FAZER A TRANSIÇÃO ENTRE OS DOIS PROGRAMAS?
5. DE QUE FORMA OS DIRETORES DAS ESCOLAS FORAM CONTACTADOS/CONVIDADOS A PARTICIPAR DO PROGRAMA ESCOLAS SUSTENTÁVEIS? DE QUE FORMA É FEITA A ADESÃO? QUAL O INCENTIVO A ESCOLA RECEBE PARA ADERIR AO PROGRAMA?
6. HÁ COMPLEMENTAÇÃO DE VERBAS DO MUNICÍPIO PARA O PROGRAMA? QUAL A CONTRAPARTIDA DO MUNICÍPIO PARA A UNIÃO?
7. EXISTE RELAÇÃO DO PROGRAMA COM O POLO NAVAL (ESTALEIROS E SUPER PORTO)?
8. HÁ PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NESTA POLÍTICA? (SE SIM, QUANDO E DE QUE FORMA?)
9. O CONSELHO DE EDUCAÇÃO TEM ALGUMA RELAÇÃO COM O PROGRAMA?
10. ESSE PROGRAMA É MONITORADO OU AVALIADO DE ALGUMA FORMA? COMO E POR QUEM?
11. QUAL A SUA PROFISSÃO?
12. JÁ HAVIA COORDENADO OUTROS PROJETOS DE EDUCAÇÃO E/OU MEIO AMBIENTE?
13. QUAL A RELAÇÃO COM O PREFEITO?
14. POR QUE FOI CONVIDADO A ASSUMIR A PASTA?

## Anexo 2 – Questionários

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

“O comportamento dos ‘policy-makers’ na implantação de políticas públicas de educação ambiental: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA (SMEC 2009-2011)  
PROF. DR. CLAUDIO OMAR NUNES

1. QUAL SUA AVALIAÇÃO SOBRE O PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO?
2. HOUVE AVALIAÇÃO OU MONITORAMENTO DO PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO DURANTE A SUA GESTÃO NA SMED? (SE SIM, DE QUE FORMA FOI REALIZADA?)
3. DENTRO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO, QUAL A PROPORÇÃO/IMPORTÂNCIA DO PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO?
4. DE QUE FORMA SE DAVA A GESTÃO NO PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO?
5. O CONSELHO DE EDUCAÇÃO TINHA ALGUMA PARTICIPAÇÃO NO PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO? (SE SIM, COMO OCORRIA ESSA PARTICIPAÇÃO?)
6. DE QUE FORMA OS DIRETORES DAS ESCOLAS FORAM CONTACTADOS E CONVIDADOS A PARTICIPAR DO PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO?
7. QUAL O INCENTIVO RECEBIDO PELAS ESCOLAS PARA ADERIR AO PROGRAMA/PROJETO QUERO-QUERO?
8. COMO ERA FEITO O CÁLCULO DE DESTINAÇÃO DE VERBAS AO PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO? QUEM PARTICIPAVA DESSA DECISÃO?
9. PENSOU ALGUMA VEZ EM TERMINAR COM O PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO? (SE SIM, QUANDO E POR QUÊ?)
10. EXISTE RELAÇÃO ENTRE O PROJETO/PROGRAMA QUERO-QUERO E O POLO NAVAL (ESTALEIROS E SUPER PORTO)? (SE SIM, QUAL?)
11. HAVIA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NESSA POLÍTICA? DE QUE FORMA?
12. QUAL A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA RIO GRANDE?
13. QUAL A SUA FORMAÇÃO E SUA PROFISSÃO?
14. JÁ HAVIA COORDENADO OUTROS PROJETOS RELACIONADOS AO MEIO AMBIENTE? (SE SIM, QUAIS?)

15. POR QUE FOI CONVIDADO A ASSUMIR A PASTA?

16. QUAL ERA A RELAÇÃO QUE TINHA COM O PREFEITO MUNICIPAL DA GESTÃO 2009-2012?

## QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

“O comportamento dos ‘policy-makers’ na implantação de políticas públicas de educação ambiental: o estudo dos programas “Quero-Quero: Educação Ambiental em Rio Grande” e “Escolas Sustentáveis”

PREFEITO MUNICIPAL (2009-2012)

FÁBIO DE OLIVEIRA BRANCO

1. QUAL SUA AVALIAÇÃO SOBRE O PROGRAMA QUERO-QUERO?
2. HOUVE AVALIAÇÃO OU MONITORAMENTO DO PROGRAMA QUERO-QUERO? SE SIM, DE QUE TIPO?
3. DENTRO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO, QUAL A PROPORÇÃO DO PROGRAMA QUERO-QUERO?
4. DE QUE FORMA SE DAVA A GESTÃO NO PROGRAMA QUERO-QUERO?
5. O CONSELHO DE EDUCAÇÃO TINHA ALGUMA PARTICIPAÇÃO NESSA POLÍTICA? E A SOCIEDADE CIVIL? SE SIM, QUANDO E DE QUE FORMA?
6. DE QUE FORMA OS DIRETORES DAS ESCOLAS FORAM CONTACTADOS E CONVIDADOS A PARTICIPAR DO PROGRAMA QUERO-QUERO? QUAL O INCENTIVO RECEBIDO PELAS ESCOLAS PARA ADERIR AO PROGRAMA QUERO-QUERO?
7. EXISTIA RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA QUERO-QUERO E O POLO NAVAL (ESTALEIROS E SUPER PORTO)? SE SIM, QUAL?
8. COMO ERA FEITO O CÁLCULO DE DESTINAÇÃO DE VERBAS? QUEM PARTICIPAVA DESSA DECISÃO?
9. PENSOU ALGUMA VEZ EM TERMINAR COM O PROGRAMA QUERO-QUERO? (SE, SIM, QUANDO E POR QUÊ?)
10. QUAL A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA RIO GRANDE?
11. QUAL A SUA PROFISSÃO?
12. JÁ ESTEVE A FRENTE DE ALGUM OUTRO CARGO OU FUNÇÃO POLÍTICA?
13. JÁ HAVIA ESTADO A FRENTE DE OUTROS PROJETOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL?

**Anexo 3 – Quadro comparativo de escolas municipais que adotaram o “Quero-Quero” e o “Escolas Sustentáveis”**

<u>Nome da Escola</u>	<u>Adesão</u>	
	<b>“Quero-Quero” (até 2012)</b>	<b>“Escolas Sustentáveis” (até 2016)</b>
<b><u>Escolas Municipais de Ensino Fundamental</u></b>	-	-
<i>E.M.E.B. Carmem Regina Teixeira Baldino</i>	Fundada após 2012	Não
<i>E.M.E.F. Admar Correa</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Alba Alselmo Olinto</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Alcides Maia</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Altemir de Lacerda Nascimento</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Ana Neri</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Anselmo Dias Lopes</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Antonio Carlos Lopes</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Apolinário Porto Alegre</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Argemiro Dias de Lima</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Assis Brasil</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Aurora Ferreira Cadaval</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Barão do Rio Branco</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Bento Gonçalves</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Cidade do Rio Grande (CAIC)</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Cipriano Porto Alegre</i>	Sim	Sim

<i>E.M.E.F. Clemente Pinto</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Coração de Maria</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Coriolano Benício</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Coronel Pedro Osório</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.F. Cristóvão Pereira de Abreu</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Dolores Garcia</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Dom Pedro II</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Eliézer de Carvalho Rios</i>	Fundada após 2012	Sim
<i>E.M.E.F. França Pinto</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Franklin Roosevelt</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Frederico Ernesto Buchholz</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Helena Small</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Humberto de Campos</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.F. Jayme Gomes Monteiro</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. João de Oliveira Martins</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Liberato Sauzano Vieira da Cunha</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.F. Luiza Tavares Schimidt</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.F. Manuel Martins Mano</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Maria Angélica Villanova Leal Campello</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Marília Rodrigues Santos</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Mate Amargo</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Navegantes</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Nilo Correa da Fonseca</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.F. Olavo Bilac</i>	Sim	Sim

<i>E.M.E.F. Pedro Carlos Peixoto Primo</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.F. Porto Seguro</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Ramiz Galvão</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Renascer</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Roque Aita Jr.</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Rui Poester Peixoto</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Sant'Ana</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. São João Batista</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. São Miguel</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Sylvia Centeno Xavier</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Valdir Castro</i>	Funcionamento após 2012	Não
<i>E.M.E.F. Viriato Corrêa</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Wanda Rocha Martins</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Zelly Pereira Esmeraldo</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.F. Zenir de Souza Braga</i>	Sim	Sim
<b><u>Escolas Municipais de Ensino Infantil</u></b>	-	-
<i>E.M.E.I. Castelo Branco</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Déborah Thomé Sayão</i>	Fundada após 2012	Não
<i>E.M.E.I. Fraternidade</i>	Fundada após 2012	Não
<i>E.M.E.I. Lyons Club</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Nilza Alves Gonçalves</i>	Fundada após 2012	Não
<i>E.M.E.I. Oscar Moraes</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.I. Daisy Pagel</i>	Sim	Não

<i>E.M.E.I. Eva Mann</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Maria da Glória Pinto Pereira</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Maria da Graça Reyes</i>	Sim	Sim
<i>E.M.E.I. Querência</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Tia Luizinha</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Verence Ferreira Gonçalves</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Vila da Quinta</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.I. Vovô Zoquinha</i>	Sim	Não
<i>E.M.E.E. Maria Lúcia Luzzardi (Escola Especial)</i>	Sim	Sim

\*Dados extraídos dos sítios oficiais: [www.pdeinterativo.mec.gov.br](http://www.pdeinterativo.mec.gov.br) e [www.riogrande.rs.gov.br/smed](http://www.riogrande.rs.gov.br/smed)

## Anexo 4 – Listagem de vínculos encontrados

<u>POLICY-MAKER</u>	<u>VÍNCULO</u>	<u>CLASSIFICAÇÃO</u>	<u>SUBCLASSIFICAÇÃO</u>
<b><i>FÁBIO BRANCO</i></b>			
CO	PROFISSIONAL	CARGO	HIERÁRQUICA
CO	POLÍTICO	PARTIDÁRIO	-
CO	PESSOAL	-	-
LD	PROFISSIONAL	CARGO	HIERÁRQUICA
LD	POLÍTICO	PARTIDÁRIO	-
MN	PROFISSIONAL	CARGO/CARREIRA	HIERÁRQUICA
MN	POLÍTICO	IDEOLÓGICO	-
RR	PROFISSIONAL	CARGO/CARREIRA	HIERÁRQUICA
AL	PROFISSIONAL	CARREIRA	HIERÁRQUICA
<b><i>CLÁUDIO OMAR NUNES</i></b>			
LD	PROFISSIONAL	CARREIRA	NÃO-HIERÁRQUICA
LD	POLÍTICO	IDEOLÓGICO	-
LD	PESSOAL	-	-
MN	PROFISSIONAL	CARGO	NÃO-HIERÁRQUICA
MN	POLÍTICO	IDEOLÓGICO	-
RR	PROFISSIONAL	CARGO/CARREIRA	HIERÁRQUICA
AL	PROFISSIONAL	CARREIRA	HIERÁRQUICA
AL	PROFISSIONAL	CARREIRA	NÃO-HIERÁRQUICA
<b><i>LUIZ ARTHUR DORNELLES</i></b>			
MN	PROFISSIONAL	CARGO	NÃO-HIERÁRQUICA
MN	POLÍTICO	IDEOLÓGICO	-
RR	PROFISSIONAL	CARGO/CARREIRA	HIERÁRQUICA
AL	PROFISSIONAL	CARREIRA	HIERÁRQUICA
AL	PROFISSIONAL	CARREIRA	NÃO-HIERÁRQUICA
<b><i>MARA NÚBIA CEZAR OLIVEIRA</i></b>			
RR	PROFISSIONAL	CARREIRA	NÃO-HIERÁRQUICA
AL	PROFISSIONAL	CARREIRA	NÃO-HIERÁRQUICA
ALEXANDRE LINDENMEYER	PROFISSIONAL	CARREIRA	HIERÁRQUICA
<b><i>ROSELLE RODRIGUES</i></b>			
AL	PROFISSIONAL	CARGO/CARREIRA(2)	HIER./NÃO-HIER.
ALEXANDRE LINDENMEYER	PROFISSIONAL	CARGO/CARREIRA	HIERÁRQUICA
<b><i>ANDRÉ LEMES</i></b>			
ALEXANDRE LINDENMEYER	PROFISSIONAL	CARGO/CARREIRA	HIERÁRQUICA
ALEXANDRE LINDENMEYER	POLÍTICO	PARTIDÁRIO	-

### Anexo 5 – Quadro de disputas eleitorais ao executivo municipal em Rio Grande

Ano	Candidato eleito (coligação ou partido político)	Candidato 2º colocado (coligação ou partido político)	Candidato 3º colocado (coligação ou partido político)
1988	Paulo Vidal ( <b>PT</b> /PCB/PC do B)	Valdomiro Lima ( <b>PDT</b> )	Walter Troina ( <b>PMDB</b> /PFL)
1992	Alberto Meirelles Leite ( <b>PSDB</b> )	Glei Santana ( <b>PDT</b> )	Abel Dourado ( <b>PDS</b> )
1996	Wilson Mattos Branco ( <b>PMDB</b> /PL)	Adilson Troca ( <b>PSDB</b> /PTB/PFL)	Cláudio Engelke ( <b>PT</b> /PSTU/PCB/ PC do B/PPS)
2000	Fábio Branco ( <b>PMDB</b> /PL/PTB)	Alexandre Lindenmeyer ( <b>PT</b> /PSTU/PCB/PC do B)	Flávio Santos ( <b>PSBD</b> )
2004	Janir Branco ( <b>PMDB</b> /PL/PTB/PSDB/ PPS/PP)	Luiz Francisco Spotorno ( <b>PT</b> /PSB/PC do B)	Antônio Philomena ( <b>PV</b> /PFL)
2008	Fábio Branco ( <b>PMDB</b> /PSDB/PPS/PTB/ PSB/PDT/PRB/PR/PHS/ PP/PSC)	Dirceu Lopes ( <b>PT</b> /PTC/PC do B)	Antônio Philomena ( <b>PV</b> )
2012	Alexandre Lindenmeyer ( <b>PT</b> /PSB/PPL/PSC)	Fábio Branco ( <b>PMDB</b> /PRB/PP/PDT/PTB/P SL/PR/PPS/DEM/PHS/ PMN/PTC/PRP/PSDB/PSD)	Júlio Martins ( <b>PC do B</b> /PV)

Quadro construído a partir de informações do [www.tre-rs.gov.br](http://www.tre-rs.gov.br).

\*Os partidos políticos indicados em **negrito** se referem à filiação político-partidária do candidato a prefeito.