

DA AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (A3P) E A PREMIAÇÃO POR BOAS PRÁTICAS: UM COMPARATIVO ENTRE SETORES E PODERES

RHUAN FILIPE MONTENEGRO DOS REIS
UNB UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

YCLEDA DE OLIVEIRA DOS SANTOS
UNB UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PATRICIA GUARNIERI

MARIA AMÉLIA DE PAULA DIAS
UNB UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

MAURÍCIO AMAZONAS
UNB UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Resumo

Esse artigo visa ao levantamento, descrição e discussão teórica das premiações lançadas pelos Poderes constituídos que versem, direta ou indiretamente, sobre os eixos do programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). A lacuna de pesquisa ganha lastro no fato de ainda não subsistir pesquisa acadêmica que faça uma sistematização dos principais prêmios de que lança mão a Administração Pública e os particulares que lhe firmem parceria. A metodologia consiste em análise documental sistemática, conforme Bardin (1977), dos editais que instituem tais prêmios, pormenorizada no início dessa pesquisa, relevando-se a revisão bibliográfica integrativa enquanto método subsidiários. A hipótese em que esse texto se fia consiste na premissa de que as premiações consistem em importante política de incentivo, sem a qual uma Agenda Ambiental na Administração Pública adesiva e opcional possa operar.

Palavras Chave

A3P, agenda socioambiental, prêmio

Agradecimento a órgão de fomento

Agradecemos ao MMA - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima pelo financiamento e suporte à pesquisa.

DA AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (A3P) E A PREMIAÇÃO POR BOAS PRÁTICAS: UM COMPARATIVO ENTRE SETORES E PODERES

1. Introdução

1.1. Fundamentos teóricos-institucionais

A premiação medida de governo, durante longo tempo, afigurou prática indutora do comportamento humano, quer dos particulares, quer das inúmeras formas de governo e dos seus representantes e associados. Manifestou-se para premiar as capacidades atléticas e militares de uma nação (Golden, 1998) (Beard, 2007), cidadãos-modelo com títulos ou status públicos como as medalhas de honra americanas (Abbot; Rice, 1988). Em termos científico-acadêmicos, os prêmios ganharam nova conotação tendente ao estímulo das invenções que fossem interesse de Estado, com destaque para o *Prêmio Longitudinal* (Howse, 1980). Intenção, guardadas as proporções, seguida por representantes da sociedade civil, ao que inspirou os célebres prêmios *Turing* e *Nobel*, conhecidos mundialmente (Crawford, 2002).

De outro lado, as práticas de incentivo, que suplantem sanções, firmam-se enquanto realidade no cenário ambiental, até pelo advento de noções mais modernas como Governança e *New Public Management*, ambas calcadas em algum nível na sensibilização de outros multiatores, nas práticas de descentralização e nas políticas de incentivo (KALIMULLAH; ALAM, 2012) (LEMOS; AGRAWAL, 2006). No que se incluem as práticas de premiação (HOOD, 1991). Assim, os prêmios devem ser objetos de estudo tais quais os demais meios acima destacados, pois, com perfeição, suprem todos os requisitos de uma *política de incentivo*. Ao que, defendemos, a premiação constitui enquanto *instrumento implícito de nossa Política Nacional de Incentivos Ambientais* (Lei 14.119/2021), pois, ao um só tempo, atende a todos os objetivos da política. O objetivo desse artigo é apresentar, com base em um levantamento documental, prêmios existentes nos três poderes, com foco em sustentabilidade que tem relação com o prêmio A3P.

2. Métodos e técnicas de pesquisa

2.1. Etapas e natureza de pesquisa

Com base em sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, *in casu*, exploratória e descritiva, com base em sua abordagem, -de caráter qualitativo (Silva e Menezes, 2005). Os procedimentos metodológicos desse artigo consistem basicamente em análise documental de tipo público e aberto, em documentos secundários, disponibilizados na internet e toma por base editais/regulamentos dessas medidas. Basicamente, foram selecionados os prêmios por meio de mecanismos abertos de busca e nas ferramentas internas das plataformas “.gov” que procurasse pelos operadores booleanos “prêmio” OR “premiação” OR “premiados” OR “balanço” OR “selo” OR “certificado”. Aqui tem-se também análise categorial temática, composta por três fases principais: i) seleção dos materiais; ii) exploração dos materiais e iii) categorização dos núcleos de sentido dos textos analisados (BARDIN, 1977).

As informações recolhidas dizem respeito a fatores como nomes da premiação, seus critérios, categoriais em que se dividem, ano em que foram divulgadas e acompanham documento complementar dessa pesquisa. Ademais cabe ressaltar que os prêmios também foram categorizados com base nos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. A revisão bibliográfica (que abrange artigos empíricos e teóricos), figura enquanto método secundário e subsidiário tendente a embasar algumas observações das interpretações aqui colacionadas.

2.2. Descrição do Espaço Amostral

A tabela 1, que será apresentada na próxima seção, foi elaborada com base nos grupos, (1) Ministério do Meio Ambiente/A3P; (2) Executivo; (3) Judiciário; (4) Legislativo e por fim; (5) Outras Organizações. Conforme poderá ser visto, todos os Poderes constituídos endereçam soluções de premiações na seara ambiental. No cômputo geral, 88 prêmios compreendem esse espaço amostral para fins de avaliação qualitativa. Dentre eles, 9 edições próprias do MMA; 13 de outros órgãos do Executivo; 15 do Legislativo; 20 do Judiciário e, alfin, 31 de outras instituições. Entretanto, em cada agrupamento, poder-se-á desconsiderar prêmios cujos editais tenham sido excluídos ou não prevejam com maior assertividade determinados parâmetros de avaliação.

3. Resultados e discussões

3.1. Outras organizações

Com destaque ao terceiro setor que opera de modo a ampliar o protagonismo dos municípios e lideranças locais, fomentar a evolução criativo-gerencial e incorporar a participação popular e a representatividade funcional (OLIVEIRA, 2005). Assim, os prêmios *FIESP de Mérito Ambiental*, *SESI ODS* e da *FIRJAN Sustentabilidade* são medidas notáveis desses agentes. Organizações civis próprias e voltadas à proteção do meio ambiente também ganham destaque aqui como a *Bright Cities* que tratou de premiar soluções em urbanismo e ecologia urbana. No que se refere às outras organizações, percebe-se que os padrões avaliativos são mais dispersos, isto é, menos uniformes, possivelmente por nem sempre se envolver iniciativa de um dos poderes, mas, sim, ações de particulares em inúmeros setores.

Ainda assim é possível citar alguns elementos mais frequentes com relação aos critérios utilizados. Inovação/originalidade figuram em 6 dos 20 que trazem editais claros a esse respeito (30%). O critério de maior incidência, aparece enormemente nessa etapa, foi o do *envolvimento*, ao qual vale a pena dedicar alguma explicação, figurando de algum modo em 60% das medidas com previsão editalícia clara. Ora, por essa categoria se abrange com maior vigor atuação de particulares, o comprometimento desses multiatores aos objetivos do Poder Público deve figurar enquanto parâmetro avaliativo especial nessa seção, a isso, deu-se o nome de *envolvimento*.

O que fica ricamente demonstrado pela análise desse grupo é a enorme contribuição que o terceiro setor, a administração indireta e inúmeras empresas parceiras podem conferir a esses objetivos públicos, de modo a firmar o que se chama de *administração concertada e dialógica* que marcam, respectivamente, a consensualidade na administração mais salutar dos mais diversos bens de interesse difuso, inclusos os ambientais e a criação de comunicantes entre a experiência pública e privada (cf. BITTENCOURT NETO, 2017). Um desses exemplos é o *Congresso em Foco* como uma das várias medidas dentre as quais se pode uma plataforma de avaliação e crítica das ações parlamentares e a premiação da RAPS (Rede de Ação Política pela Sustentabilidade), em que um grupo de parlamentares de vários partidos formam uma rede de trocas de experiências legislativas, sobretudo em assembleias estaduais e locais e cuidam de reconhecer projetos que tenham relação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Um último exemplo se manifesta nas premiações do Banco Nacional do Desenvolvimento, sobretudo a *todos pela sustentabilidade e pelo clima*, esse banco enquanto indutor de todos os setores da economia, sabe-se, tem importante papel de comunicante entre iniciativas privadas e objetivos públicos, de bom-tom que tomasse, portanto, tais medidas. O prêmio *ESG SUMMIT BRAZIL* se baseia na proposta de apor *think tank itinerante* que visa à promoção e partilha de várias ações ambientais pelo globo, com as duas primeiras edições, em 2023 e 2024 no Brasil. Iniciativa semelhante possuem o *Zayed Sustainability Prize* e a embaixada da Suíça em parceria com o *Instituto Ekos Brasil* que primam, dentre outras coisas, pelo trânsito intercultural dos indicados e jurados.

As empresas propriamente ditas parecem se beneficiar, ainda que do ponto de vista empresarial-econômico, de medidas ambientalmente sustentáveis, principalmente ligadas à Economia Circular, a ver a Renault que percebe melhora da imagem corporativa, valorização econômica de resíduos pós-consumo, satisfação consumerista com a redução dos fatores de obsolescência dentre outros tipos de benefício descritos por pesquisador Vier (2021).

3.2. Legislativo

Uma questão recorrente no legislativo com relação aos critérios foi a discricionariedade excessiva dos congressistas ao eleger os critérios para premiação. Dos 11 prêmios, apenas três deles trazem informações dos critérios a serem levantados pelas comissões avaliadoras. O restante, não traz previsão editalícia, deixa a definição para momento posterior ou já diz expressamente caber aos parlamentares a escolha discricionária dos laureados. Os demais tencionam aos critérios mais incidentes aqui cotejados, como criatividade, impacto social e capacidade de replicação.

O que faz com que aproximadamente 72% atuem com liberdade na escolha de critérios. De um lado, permite-se alegar que é da natureza, desse Poder, conferir maior liberdade à escolha dos premiados, pelo seu caráter mais representativo do que propriamente técnico e meritório. 86,66% desses projetos, 13 dentre os 15 ganharam corpo a partir de 2020. A categorização funciona por três estratégias de distribuição praticamente uniforme, livre apreciação em 3 prêmios, 4 prêmios categorizam por temas e 4 em razão da condição da pessoa natural ou de direito público laureada.

Por outro, tem-se por viável argumentar que essa ausência de critérios pode vir a comprometer a lisura da medida, alimentar casuísmos/particularismos na sua instituição ou motivar exclusão de medidas por outros caracteres como ideologia e rixas com os participantes. Como se bem sabe, o Legislativo é a mais oponente usina normativa de qualquer nação democrática. A premiação, por isso mesmo, importa para que as pautas ambientais não fiquem restritas a um setor do Parlamento ou a uma coligação partidária cujos interesses de legenda seja taxativamente a defesa do meio ambiente.

Outro tema de relevo, é que o Legislativo planeja ou efetiva a premiação de temas setoriais pouco visados nos outros Poderes. O *Prêmio Alysson Paolinelli de Segurança Alimentar*, ainda em trâmite, e de Economia Verde formam exemplos claros disso. Não seria desarrazoado pensar que esse tipo de premiação que envolva o debate parlamentar possa inspirar projetos normativos que complementem/atualizem políticas de alto interesse para a A3P, como a sustentabilidade na Lei nº 11.346/2006 e as leis que visem à união de pautas econômicas e ambientais, como instrumentos de Seguro Ambiental, Publicidade Verde e instrumentos particulares como auditorias e planejamentos ESG, ainda não regulamentados.

3.3. Judiciário

O Judiciário, dentre os Poderes instituídos, assumiu a dianteira tanto em número de medidas de premiações quanto em diversidade dessas mesmas ações. Foi possível constatar o envolvimento de todas as parcelas da jurisdição estatal, isto é, tribunais superiores, federais, de Justiça; Justiça Comum, Justiça Especializada etc.

O critério mais citado foi inovação, ao lado de suas sinônimas ou palavras próximas como originalidade e fatores de inovação. Foram encontradas 13 correspondências dentre os 14 considerados. 92,85%. Seguidos por Replicabilidade e Eficiência. Que respondem, respectivamente, por 64,285% e 57,14%, o que equivale a 9 e 8 menções dentre os 14 prêmios. No que se refere às categorias, diversas são as técnicas de estratificar os competidores. Podem ocorrer por tribunal, tema socioambiental, dimensão de sustentabilidade, ator institucional

(advogado, defensor, juiz, promotor), padrões de qualidade – outro, prata, diamante – prática acadêmica ou profissional, entre tantas outras. Importante destacar que um dos prêmios não as específicas, totalizando-se 14 com editais que expressamente preveem categorias.

Uma das que mais podem importar para essa pesquisa, no entanto, pode ser avaliar se o tribunal considera as atividades-fim (prestação jurisdicional e conteúdo dos julgados) ou meio (organização interna com insumos, funcionários etc). Dos prêmios, desconsiderada as iniciativas puramente acadêmicas, a totalidade dos prêmios focalizam de algum modo práticas correlatas à atividade-fim. No entanto, somente 9 abrem margem tanto a atividade-fim da prestação jurisdicional (64,285%), como produção de decisões (sentenças, votos, despachos), enquanto a atividade-meio é a modalidade preferida pelos tribunais por envolver a atuação de todos os servidores.

Contudo, uma prática deveria ser objeto de maior debate, a inclusão de outros atores processuais que não os juízes, analistas, técnicos e demais servidores de um determinado órgão julgador, mas pessoas que pela condição e múnus interagem com constância com o Tribunal. Nesse sentido, ganha destaque o *Prêmio Innovare* por oportunizar a inserção de membros do Ministério Público, da Defensoria e da Advocacia, além de instituir uma biblioteca que descreve, no que desce a detalhes, uma série de iniciativas nas quais particulares e funcionários diversos podem vir a se inspirar, dando foco em quem muitas vezes se percebe sombreado nesse processo, o próprio laureado e demais indicados e disputantes.

Um outro destaque com relação aos prêmios consiste em aproveitar a vocação institucional de um dado tribunal para explorar tema ambiental que se relacione com sua especialidade. A exemplo do TST (Tribunal Superior do Trabalho) ao laurear práticas relacionadas à saúde (ambiental) dos trabalhadores, ao combate do trabalho escravo e infantil e as condições do meio ambiente de trabalho e do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) ao se exaltar práticas relacionadas à comunicação ambiental. Uma noção que vem muito a calhar em qualquer Poder foi a de balanço (a ver *Balanço de Sustentabilidade*), pois ao contrário de uma *premiação estática* com ganhadores renovados e delimitados, esse tipo de incentivo estabelece um comparativo de economia de recursos atualizado a cada ano entre todos os tribunais participantes, o que permite o acompanhamento das políticas e sua evolução.

3.4. Ministério do Meio Ambiente e outros integrantes do Executivo

Um fato interessante de se notar, no Executivo, diz respeito à sua capacidade de reconhecer outras modalidades de meio ambiente que não o natural ou físico que parecem ser focalizados nos prêmios do MMA. Se estivéssemos utilizando o termo corporativo da ESG (*Environmental Social Governance*), as demais expressões ministeriais focariam o Eixo Social, ligando a sustentabilidade ambiental às feições sociais da gestão público-ambiental.

Periferias Vivas é uma dessas expressões. A premiação trata, a um só tempo, de públicos específicos vindo de infraestruturas urbanas assim qualificadas, e trata do chamado *meio ambiente artificial*. Os prêmios InovaSUS e Equilíbrio Trabalho-Família priorizam o chamado *Meio Ambiente do Trabalho* que, em muitas corporações, revela-se enquanto destaque corporativo, aumento da reputação empresarial e motivo de aumento de desempenho nas relações de trabalho (Reis; Passos, 2023). Outro grande trunfo em se proporcionar a premiação por outros ministérios se dar em dedicar atenção a temas setoriais importantíssimos para a Agenda Ambiental. Grande exemplo disso foi o Cidades Mineradoras que visa a divulgar e incentivar práticas sustentáveis que, por vezes, são olvidadas quando se considera o nosso vetusto Código de Mineração de 1967.

O ESG Português, igualmente, apõe outro grande exemplo disso, lembrando o papel da gestão ambiental no ambiente dos portos e águas por ele comportadas (ANTAQ, 2011). Muitos ministérios unem seus ramos de atuação com os objetivos da agenda ambiental. A

exemplo do MTur (Ministério do Turismo) com premiação única e própria, do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) — com sua premiação voltada sistemas agrícolas tradicionais em região crítica que é o semiárido.

Interessante lembrar que setores que exercem, com constância, um poder mais repressivo-sancionador, calcado no poder de polícia, como o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), podem se utilizar dessas práticas premiais para ampliar seus horizontes de atuação, prestando colaboração com práticas de outros setores do poder público ou com a sociedade civil. Assim o fez, por exemplo, no *Prêmio IBAMA Nacional da Biodiversidade*.

Dos critérios observados nessa mesma amostra, percebe-se que os quesitos de premiação mais citados e oponíveis a todos são: (I) Impactos em públicos-alvo das inovações (stakeholders), figuram com 66%. (II) Eficácia, Eficiência e Efetividade aparecem com os mesmos 66%. (III) *Inovação* ou seus correspondentes como *originalidade* e *práticas criativas* aparece como o mais citado, termos que destacam o aspecto criativo da prática, figuram dentre 58% dessa amostra. O termo “social”, quando se refere ao direcionamento para um corpo difuso de cidadãos, aparece enquanto qualificador de muitos critérios, sete deles, o que dá um retorno também de 58%. *Replicabilidade*, *escalabilidade*, *capacidade de difusão* e *multiplicação* figuram menos nessa categoria de premiadores, alcançado um terço 33,33%. Quanto às categorias, as maneiras de organizar são tão variadas nesse grupo a maioria dos prêmios divide pelos temas ou classificações de seus âmbitos de atuação, 9 dentre os 13 (69,23%). Apenas dois guardam relação com as características/porte do indicado/laureado. Dois não preveem ou dividem os agraciados por categorias no edital.

4. Considerações Finais

Em geral, esse texto aponta para uma relevância das políticas de premiação nas políticas de incentivo por uma melhor gestão ambiental, quer na Administração Pública, quer entre seus parceiros e cooperadores. Muitas das funções históricas dos prêmios são preservadas e destacáveis nesse espaço amostral, tais quais: publicizar bons exemplos dados pelos corpos gestores civil e público de modo a inspirar outras ações; demonstrar comprometimento e a força de certas pautas; e estimular a inovação e as novas técnicas por chamadas públicas que visam às soluções práticas. Uma crítica que fica, a título de transparência nos dados, consiste no fato de que muitas premiações, quando descontinuadas, deixam de disponibilizar os respectivos editais, o que destoa do princípio da publicidade consagrado na Constituição e da noção de *accountability*.

Existe um protagonismo do Judiciário no cômputo geral desses prêmios em todos os braços da atuação jurisdicional. Uma prática cada vez mais latente de outros representantes do Executivo, além do próprio MMA, aderirem a essa prática de modo a colacionar cuidado ambiental com seus interesses temáticos. A Categoria *outras organizações*, uma das mais vultosas, demonstram o empenho e a cooperação do terceiro setor, da administração indireta em vários desses incentivos, o que redundava em via de mão dupla, pois beneficia o público-alvo das medidas premiadas e a própria imagem corporativa dos indicados e premiados. O Legislativo passa a se envolver muita embora possa se pôr em dúvida se a excessiva discricionariedade que dá aos parlamentares-julgadores seja positiva ou não.

Alfim, este mapeamento evidencia que expansão da prática de premiação entre os setores e a providência de diminuir descompassos entre os Poderes e colaboradores do Poder Público é vital para se aumentar a representatividade dos indicados/premiados, aumentar a diversidade geoeconômica de ações-modelo, a capacidade de rastrear ações locais, aumento do engajamento nos certames, aumento da participação popular nas votações e a vontade de criar ações dignas de indicação. Este artigo se limita a realizar procedimentos de análise documental

e de conteúdo dos prêmios, portanto sugere-se que estudos futuros realizem análises empíricas dessas medidas a fim de aprofundar seus contextos de criação/execução e o viés crítico a eles.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, P. J.; RICE, J. M. *The Medal of Honor: The Evolution of America's Highest Military Decoration*. Medals of America Press, 1988.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Agenda Ambiental Portuária (AAP): 13 Anos. *Infocirm*, v. 23, n. 3, 2011.
- BEARD, M. *The Roman Triumph*. Harvard University Press, 2007.
- BITTENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, 2017.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. 3º Prêmio Melhores Práticas da A3P. *Edital*. MMA, 2011.
- Acesso dia 02 de agosto de 2024.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Coordenação da Amazônia. *Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)*. Brasília: MMA, 1999.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *A3P- Agenda Ambiental na Administração Pública*.
- CRAWFORD, E. *The Beginnings of the Nobel Institution: The Science Prizes, 1901-1915*. Cambridge University Press, 2002.
- DOS REIS, R. F.; PASSOS, C.J.S. Direitos e vínculos trabalhistas por incentivos: estudos sobre a conformidade entre saúde ambiental e a dinâmica organizacional no meio ambiente de trabalho. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, v. 14 n. 28, p 69-94, 2023.
- GARVIN, D. A. How the Baldrige Award really works. *Harvard Business Review*, v. 69, n.6, 80-95. 1991.
- GOLDEN, M. *Sport and Society in Ancient Greece*. Cambridge University Press, 1998.
- HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69 n. 1, p. 3-19, 1991.
- HOWSE, D. *Greenwich Time and the Discovery of the Longitude*. Oxford University Press, 1980.
- KALIMULLAH, Nazmul Ahsan; ALAM, Kabir M. Ashraf; NOUR, M. A. New public management: Emergence and principles. *Bup Journal*, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2012.
- LEMOS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. Environmental governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, v. 31, n. 1, p. 297-325, 2006.
- OLIVEIRA, Sidney Benedito de. Ação social e terceiro setor no Brasil. 2005. 151 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.
- VIER, Margarete Blume et al. Reflexões sobre a economia circular. *COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 18, n. 4, out/dez, p. 27-47, 2021.