



ENVIRONMENTAL SOCIAL AND GOVERNANCE E A CONSENSUALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS

ENVIRONMENTAL SOCIAL AND GOVERNANCE AND THE CONSENSUS OF ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE ACTS

Caio Brutton*

Magno Gomes**

Resumo: Este artigo analisa criticamente como o *environmental, social e governance* (ESG) pode ser aplicado através do instituto da consensualização na Administração Pública. Através de pesquisa qualitativa utilizando-se o método hipotético-dedutivo e da pesquisa bibliográfica, o Trabalho tem como ponto de partida o estudo dos conceitos de ESG e da consensualização, para estabelecer as bases para uma visão a respeito de como a utilização dos diversos mecanismos de consensualização na Administração Pública podem contribuir para a efetiva aplicação do fator ESG, bem como as limitações na aplicação deste instituto, na busca pelo alcance do ideal de desenvolvimento socioambiental e de governança do Estado.

Abstract: This article critically analyzes how environmental, social and governance (ESG) can be applied through the consensus institute in Public Administration. Through qualitative research using the hypothetical-deductive method and bibliographic research, the work has as its starting point the study of the concepts of ESG and consensus, to establish the bases for a vision about how the use of the different mechanisms of consensus in the Public Administration can contribute to the effective application of the ESG factor, as well as the limitations in the application of this institute, in the search for the achievement of the ideal of socio-environmental development and governance of the State.

Palavras-chave: ESG. Consensualização. Sustentabilidade.

Keywords: ESG. Consensus building. Sustainability.

Recebido em: 06.02.2023. Aprovado em: 18.12.2023.

* Possui Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2004), MBA em Gestão de Negócios Jurídicos pela Faculdade Milton Campos (2011). É membro relator da Comissão de Sociedade de Advogados da Ordem dos Advogados do Brasil em Minas Gerais há 12 anos, sócio do escritório Fragata e Antunes Advogados. Tem experiência em Direito, com ênfase Direito Empresarial e Relações de Consumo, atuando no estudo da Teoria do Processo e Gestão de Negócios Jurídicos. É professor do Instituto Hoffman do Brasil, filial de Belo Horizonte/MG. Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: caiomontano@gmail.com.

** Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal. Pós-doutor em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Jansen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Integrante dos grupos de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA, Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT e Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA. E-mail: federici@pucminas.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. *ENVIRONMENTAL SOCIAL AND GOVERNANCE*: BREVE ESCORÇO DA PAUTA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS ORGANIZAÇÕES. 2. DA CONSENSUALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3. A CONSENSUALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE APLICAÇÃO DA *ENVIRONMENTAL SOCIAL AND GOVERNANCE*: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Este trabalho discorre sobre a consensualização como instrumento de aplicação da *Environmental Social And Governance* (ESG) e procurará demonstrar como a utilização do instituto da consensualização na Administração Pública pode servir para a aplicação do fator ESG como mecanismo de auxílio à obtenção do desenvolvimento socioambiental na busca do bem estar social.

Neste sentido, espera-se ao final um vislumbre a respeito da efetividade do instituto da consensualização, através da aplicação de seus diversos mecanismos, para a implementação das práticas ESG na Administração Pública, bem como as limitações na aplicação deste método nesta esfera de poder.

A abordagem da pesquisa é qualitativa e exploratória, utilizando-se do método hipotético dedutivo com vistas a estabelecer bases para a formulação de hipóteses.

No primeiro item, através do breve esboço da pauta de desenvolvimento sustentável nas organizações, será observado que o pensamento acerca da sustentabilidade sofreu transformações ao longo de décadas, fortaleceu-se a ideia já vigente de nova concepção de sustentabilidade, alcançando de forma sistêmica os âmbitos social e de governança das nações, e não apenas o ambiental.

Na segunda seção, pretende-se analisar como o instituto da consensualização opera-se na Administração Pública e contribui para maior eficiência, através de breve digressão ao conceito de políticas públicas e cidadania, tendo como fim a mitigação dos conflitos entre Estado e cidadãos.

No terceiro ponto, será discutido como a aplicação do instituto da consensualização através de mecanismos de democracia direta previstos na CF/88, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, as audiências e consultas públicas, o Compromisso de Ajustamento de Conduta, os mecanismos de mediação e arbitragem, e também as

audiências de conciliação nos processos, constituem importantes instrumentos de aplicação dos fatores ESG.

1. ENVIRONMENTAL SOCIAL AND GOVERNANCE: BREVE ESCORÇO DA PAUTA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS ORGANIZAÇÕES

Nesta seção será abordada uma breve linha evolutiva do surgimento da pauta de desenvolvimento sustentável nas Organizações calcada em um trabalho sistêmico a partir da tríade ESG.

A agenda do desenvolvimento sustentável das nações foi se desenvolvendo gradualmente através de décadas. Pode-se dizer que a partir dos anos de 1970 a preocupação com o meio ambiente se intensificou, “quando a população mundial passou a observar severas modificações na qualidade do ar, da água e do solo, em razão da forte e maciça degradação ambiental bancada pelos aportes do capitalismo insaciável pela necessidade do consumo” (GOMES; 2018, p. 158).

Muito embora não seja possível determinar um marco inicial da gênese do pensamento sustentável, a conferência de Estocolmo em 1972 constitui importante marco, ao estabelecer o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO, 1972).

A declaração deste direito inerente ao bem estar da humanidade, decorrente dos trabalhos de Estocolmo, foi determinante para que, posteriormente, em 1980, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarasse a responsabilidade dos Estados pela preservação do meio ambiente.

A partir daí, as Nações se debruçaram de forma mais consistente ao desenvolvimento da pauta sustentável, elaborando políticas de Estado e cooperação, buscando proteger a integridade do meio ambiente, sendo que este escorço histórico não será aqui objeto de exame.

Elkington, em sua obra “Sustentabilidade: Canibais com garfo e faca”, já trazia um prenúncio da tendência que se alvorava na iniciativa privada:

Os deslocamentos sociais e econômicos agora afetam todas as nações industrializadas em um ambiente político extremamente instável, na

tentativa de alcançar os objetivos de longo prazo como a sustentabilidade. Parcialmente como resultado, as empresas se encontraram em uma nova posição, mais central. O enfraquecimento relativo da influência do governo e do controle da globalização garante que as empresas terão de responder por alguns assuntos anteriormente vistos como políticos, e, portanto, necessariamente, terão de preservar o governo (ELKINGTON, 1997, p. 28).

Voltando a iniciativa pública, importa asseverar que no ano 2000, na virada do milênio, as nações participantes da Organização das Nações Unidas pactuaram oito objetivos de desenvolvimento do milênio, os chamados ODM, que deveriam ser alcançadas até 2015, e a aferição do progresso em cada indicador levaria em conta os dados iniciais obtidos em 1990.

Estes objetivos basicamente abrangiam ações de combate à pobreza, através do manejo de políticas de meio ambiente, saúde, educação, habitação, saneamento e promoção da igualdade de gênero, acrescidas de medidas visando a união global com o fim precípuo de alcançar o desenvolvimento sustentável.

Estabelece-se assim, nova concepção de sustentabilidade, que contempla sua multidimensionalidade, como retrata Gomes ao elucidar que “alinha-se a esse novo paradigma de desenvolvimento a sustentabilidade, que surge como meta a ser conquistada, de modo que as preocupações com o desenvolvimento sustentável vão muito além de proteger e preservar o meio ambiente” (GOMES & FERREIRA, 2017, p. 94).

Freitas ressalta que a “sustentabilidade é multidimensional, porque bem-estar é multidimensional” (FREITAS, 2016, p. 61), evidenciando assim o novo paradigma de sustentabilidade do milênio, uma vez que um meio ambiente equilibrado não garante, por si só, o bem-estar integral.

Neste sentido, Mafra também assinala o caráter multifatorial do conceito atual de desenvolvimento sustentável, asseverando que “a deterioração material do planeta é insustentável, mas a pobreza também é insustentável, a exclusão social também é insustentável, assim como a injustiça, a opressão, a escravidão e a dominação cultural e econômica” (MAFRA, 2015, p. 555).

Esta ideia constitui o cerne do sigla ESG, criada a partir das palavras *environmental*, *social* e *governance*, o que por sua vez corresponde às práticas ambientalmente amigáveis, com impacto social positivo e de boa governança das organizações.

Segundo a *homepage* do próprio Pacto Global das Nações Unidas, o termo ESG foi cunhado em 2004 em uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, chamada *Who Cares Wins*¹. Surgiu de uma provocação do secretário-geral da ONU, Kofi Annan, a 50 executivos comandantes de grandes instituições financeiras, sobre como integrar fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais.”

A este respeito, assinala Pereira:

Na mesma época, a UNEP-FI lançou o relatório Freshfield, que mostrava a importância da integração de fatores ESG para avaliação financeira. Esses movimentos serviram de fundamentos para a criação, em 2006, do PRI (Princípios do Investimento Responsável), que hoje possui mais de 3 mil signatários, com ativos sob gestão que ultrapassam USD 100 trilhões – em 2019, o PRI cresceu em torno de 20% (PEREIRA, 2020, p.3).

Prosseguindo na elucidação do conceito, Pereira ressalta que “ESG não é uma evolução da sustentabilidade empresarial, mas sim a própria sustentabilidade empresarial” (PEREIRA, 2020, p.4). Desponta, assim, um conceito que, embora destinado inicialmente ao mercado financeiro, reconhece as três dimensões do desenvolvimento sustentável, que devem ser trabalhadas de forma sistêmica, equilibrada e indivisível para consecução dos fins a que se destina.

Estes fins representam, em última análise, o bem estar da coletividade de forma perene e através de uma visão holística, conforme elucida Garcia ao ressaltar que as formas de pressão governamentais que fazem com que as empresas invistam em estratégias socioambientais, “são inerentes à sociedade pós-industrial, cujos valores são representados pela melhoria da qualidade de vida da sociedade e não apenas pelo sucesso econômico de um país” (GARCIA, 2017, p. 32).

Na Conferência das Nações Unidas realizadas no Rio de Janeiro em 2012, a RIO+20, os 193 Estados membros da organização evoluíram a pauta multifacetada do desenvolvimento sustentável representada pelos ODM e deste encontro nasceu um plano de ação, posteriormente aprimorado no ano de 2015, com dezessete objetivos globais a nortearem as ações dos países em direção à sustentabilidade, através da eliminação da pobreza extrema e da fome, oferecimento de educação, proteção ambiental, promoção de

¹ Quem se importa, vence. Tradução livre.

sociedades pacíficas e inclusivas, tendo como horizonte temporal limite o ano de 2.030. São os chamados Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), abaixo listados:

Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura.

Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

Objetivo 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Objetivo 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (NAÇÕES UNIDAS, 2015)

Os ODS, enquanto premissas gerais, se desdobraram em 169 metas a serem cumpridas pelos governos, sociedade civil e setor privado, com fins a alcançar o objetivo maior, qual seja, o desenvolvimento sustentável para o bem estar de todas as gerações, presentes e futuras, até o ano de 2030.

Como se vê na redação dos objetivos, novamente a construção destes reconhece e ratifica o caráter multidimensional do desenvolvimento sustentável, que para ser alcançado

deve inexoravelmente abordar não apenas os desafios ambientais, mas também os direitos sociais e as questões de governança nos setores público e privado, constituindo assim importante subsídio e um norte para o desenvolvimento das práticas ESG nas organizações.

O ESG, concebido originalmente como método de análise para inclusão de questões de desenvolvimento socioambiental e de governança no mercado financeiro, deu origem a diversos mecanismos de análise de seus indicadores, destacando-se a MSCI, expandiu-se como cultura corporativa de desenvolvimento sustentável para praticamente todos os demais setores, sendo que, como bem observa Leal, “as métricas ESG tem adotado alta aceitabilidade no mercado e propiciado uma análise atualizada de Posturas Socialmente Responsáveis, contribuindo para o que se tem de mais moderno em matéria de análise de performance socioambientalmente responsável.” (LEAL, 2021, p. 50).

Desta forma, o ESG se consolida como análise integrativa da gestão da empresa, e sua função social, através do seu engajamento ambiental, social e humana, ética, legal e filantrópica, a balizar de forma perene, daqui em diante, a atividade das corporações.

2. DA CONSENSUALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, pretende-se analisar como o instituto da consensualização opera-se na Administração Pública e contribui para maior eficiência, e para tanto imprescindível breve digressão ao conceito de políticas públicas, uma vez que estas constituem a forma pela qual o Estado atua em busca dos interesses sociais relevantes, de acordo com as determinações de políticas e governos, dado que ao homem se impõe o convívio em sociedade sob a primazia do interesse público sobre o privado. É a “vontade geral” (volonté générale) trazida por Rousseau (ROUSSEAU, 2011, p.44), uma vez que a coletividade faz emergir o direito e as leis.

Neste sentido, Bucci afirma que as políticas públicas “são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2015, p. 241).

Para a consecução destes objetivos, o Estado utiliza uma miríade de frentes de atuação, que não se subsumem a estratégias de criação e implementação destas políticas,

mas também a fiscalização e repreensão dos eventuais desvios, visando a efetividade das suas medidas intentadas em prol do bem estar coletivo.

Utilizando-se destes meios para obtenção dos fins almejados, o Estado historicamente utiliza o poder de polícia como importante ferramenta para alcançar determinados objetivos políticos ou jurídicos, conforme assevera Binensbojm:

Com efeito, o poder de policia apresenta-se na atualidade como uma ordenação social e econômica que tem por objetivo conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições e induções, impostas pelo Estado ou por entes não estatais, destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade, definidos pela via da deliberação democrática, de acordo com as possibilidades e limites estabelecidos na Constituição (BINENBOJM, 2016, p. 71).

Esta ordenação, que ora ocorre através de força coercitiva, ora através de mecanismos de incentivo, tem a imperatividade como atributo principal a lhe conferir efetividade. No entanto, a CF/88 garantiu ao indivíduo a cidadania, em seu art. 1º, inciso II, outorgando-lhe ainda o poder de constituir o Estado como representante de seus interesses, através do sufrágio universal. Este direito/dever, por si só, lastreia o postulado da soberania popular, e devolve aos cidadãos não só a participação na atuação do Poder Público, mas a efetiva representação através deste, outrora suprimida nos governos ditatoriais e regimes absolutistas ou mesmo tirânicos. Como observa Faleiros Junior:

(...) a noção decorrente de expressões como administração consensual ou *soft administration* surge lastreada neste novo paradigma de democracia participativa, em que o Estado se afasta do modelo de tomada de decisões (decision making) eminentemente unilateral e impositivo e se aproxima dos indivíduos para propulsionar o debate em torno de questões de interesse comum (FALEIROS JUNIOR, 2017, p. 78).

O termo consensualização, segundo Marrara pode ser definido como “o movimento de busca de consenso e de promoção da consensualidade por novas técnicas administrativas” (MARRARA, 2014, p. 40), onde o Poder Público não se atém a outorga de poderes concedida pelo povo para representá-los, mas volta-se a estes através de diversos mecanismos que visam a confirmação da vontade popular previamente a tomada de decisão relativa a determinado ato administrativo.

Este novo paradigma implementa nova técnica na atividade estatal concernente às tomadas de decisões, trazendo inexoravelmente como efeito a mitigação dos conflitos entre Estado e cidadãos, além de maior aproximação do ideal democrático do Estado de Direito, muito embora a garantia de efetividade e manutenção da ordem institucional ainda pressuponha a resolução por meio de atos imperativos e unilaterais pela Administração. Neste sentido, Gomes ressalta:

Seja considerado como representação da legitimidade primeira tida na CR/88 ou reconhecido como fonte de soberania oriunda dos princípios emanados do art. 1º da citada constituição, o princípio da participação popular é, sem dúvidas, o mandamento que, em última instância, está apto a conceder efetividade aos direitos fundamentais realizáveis e compatíveis com o anseio da coletividade” (GOMES. 2020, p. 6).

Tanto através da CF/88, como na legislação infraconstitucional, o Legislador trouxe diversos mecanismos de operacionalização do instituto da consensualização na Administração Pública, sendo os principais as audiências e consultas públicas, plebiscitos e referendos, a participação de especialistas, representantes de agentes econômicos ou mesmo da sociedade civil em conselhos de política ou órgãos regulatórios, acordos de leniência, termos e compromissos de ajustamento de conduta, Termos de compromisso de cessação, dentre outros. Destaca-se ainda a “criação dos orçamentos participativos, pelos quais as prioridades orçamentárias passaram a ser definidas mediante consulta e com ativa colaboração da comunidade, revelando um exemplo claro da tendência à adoção deste novo modelo” (FALEIROS JUNIOR, 2017, p.72).

Como se vê, o instituto da consensualização na Administração Pública revela-se efetivo no fortalecimento da gestão sob a égide do princípio democrático, rompendo o paradigma anterior, no qual o Poder Público detinha poder absoluto na implementação de políticas que não raras as vezes apresentavam gestão conflitante de ações, contrárias aos interesses de parte relevante da coletividade, e permeadas por burocracia e ineficiência.

Com a consensualização, o Estado fortalece a democracia participativa para atender de forma mais plena as demandas sociais, não apenas valendo-se de suas prerrogativas enquanto representante da coletividade através do sufrágio universal, mas efetivamente através de escuta ativa e contato constante com os anseios sociais, passando a “criar meios

pelos quais os cidadãos se interessam pelo debate de problemas de interesse comum e que podem ser resolvidos mediante acordo” (GOMES, 2020, p. 573).

3. A CONSENSUALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE APLICAÇÃO DA *ENVIRONMENTAL SOCIAL AND GOVERNANCE*: POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

Conforme demonstrado alhures, muito embora o ESG tenha nascido de uma provocação do secretário geral da ONU ao setor privado, passando a se desenvolver ao longo dos anos como um fator a balizar o mercado de investimentos, este pensamento deu origem a diversos mecanismos de análise de seus indicadores, e expandiu-se como cultura corporativa de desenvolvimento sustentável para praticamente todos os demais setores.

Em 1995, Michael Porter, o principal protagonista do debate “*pays to be green*”, já preconizava uma mudança de cultura e postura ao afirmar que “estamos passando uma fase de transição da história industrial, na qual os executivos começam a perceber investimentos em ESG como uma oportunidade econômica e competitiva, ao invés de custo ou ameaça” (VAN DER LINDE, 1995). Nas últimas duas décadas, um número crescente de executivos tem alocado tempo e recursos em assuntos de estratégia empresarial que envolve a responsabilidade social das organizações (GARCIA, 2017, p. 8)

Muito embora ao setor público sempre coubesse a criação e o impulsionamento das políticas e diretrizes de desenvolvimento socioambiental nos âmbitos público e privado, dada a sua função precípua, a agenda ESG vem trazendo para a Administração Pública reflexos em sua forma de gestão prática. Hoje, através de seus gestores públicos, os governos estão buscando se alinhar às diretrizes das práticas sustentáveis, que notadamente vem se consolidando ao longo dos anos como um fator de atração para investimentos, parcerias público-privadas e também para políticas públicas.

E não é apenas no âmbito financeiro que o ESG atua no Poder Público, senão como uma mola propulsora para a realização do intento do Legislador na construção de um Estado Democrático, que efetivamente assegure “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia

social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988).

Afinal, é impossível falar em um modelo ideal de gestão pública sem *accountability*² e transparência, sem a mensuração dos impactos das políticas públicas junto a coletividade enquanto destinatária destas, especificamente no que se refere a igualdade, justiça e oportunidades, e finalmente sem um olhar para o manejo de resíduos, a geração de emissões de gases do efeito estufa e administração dos recursos naturais indispensáveis à vida, uma vez que estes três eixos são determinantes para o meio ambiente sadio e consequentemente para a própria perpetuação da vida humana no planeta.

Neste sentido, a aplicação do instituto da consensualização como instrumento de aplicação dos fatores ESG representa uma otimização dos princípios da Administração Pública, na medida em que proporciona ao Estado maior eficiência, transparência, ética e entrega da resolução das controvérsias, ao passo que garante ao particular a satisfação de suas vontades, com celeridade e efetividade, rumo ao bem estar comum. Afinal, a Administração Pública não tem um fim em si mesma, senão para servir ao homem.

O plebiscito e o referendo são instrumentos de democracia direta, previstos na CF/88 em seu art. 14. Do latim *plebiscitu* (decreto da plebe), o plebiscito pode ser convocado antes da criação de uma norma, dando aos cidadãos a oportunidade de aprovar ou não a questão a ser submetida. Já o referendo tem tempo diferente, já que pode ser evocado após a edição de lei, facultando à coletividade ratificá-la ou não. Como exemplo deste instrumento de consensualização, pode-se citar o referendo ocorrido em 23 de outubro de 2005, quando a população do Brasil foi consultada sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com vistas à aprovação ou não do disposto no art. 35 da lei 10.826 de 23 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Nesta consulta, os eleitores puderam votar a favor de importante questão que poderia impactar sobremaneira o desenvolvimento socioambiental da população.

² Em tradução direta, a palavra **accountability** se traduz como prestação de contas. Alguns autores e estudiosos da gestão pública defendem que os termos controle, fiscalização, responsabilização, compromisso, proatividade e transparência também podem ser usados para definir o termo.

O resultado deste referendo apontou que a população não concordava com o desarmamento, e diante das complexas questões que envolvem o armamento de uma coletividade, sobretudo diante da potencialidade de ocorrência de efeitos colaterais que colocariam em risco o próprio direito constitucional à vida, o Estado exerceu sua autoridade soberana, “desobedecendo” o referendo e mantendo a proibição de venda de armas de fogo. Aqui se evidencia uma limitação na aplicação do instituto da consensualização para aplicação de ESG, uma vez não há garantias de que a manifestação de vontade da coletividade em determinado momento histórico, vá efetivamente contribuir para o desenvolvimento socioambiental e de governança.

Outro instrumento de democracia direta que permite à população manifestar-se diretamente ao Legislativo, apresentando projetos de lei, é a Iniciativa Popular. Como exemplo, pode-se citar a Lei complementar 135/2010, a chamada “Lei da Ficha Limpa”. Criada através da iniciativa popular, a norma torna inelegíveis para cargos eletivos os candidatos que no passado tenham cometido algum crime de natureza eleitoral ou qualquer outra infração relacionada a mandato pretérito. Não há dúvidas que aqui houve patente evolução das questões sociais e de governança a partir da edição da referida lei, criada a partir de um instrumento de consensualização.

No que se refere aos atos dos agentes públicos, as audiências públicas constituem outro importante mecanismo de consensualização. Faleiros explica que a audiência pública é sem dúvidas um dos institutos que melhor exemplificam a lógica da consensualização, pois “permite que a Administração Pública dialogue com a sociedade para facilitar o exercício legítimo e direto da cidadania popular, permitindo a apresentação de propostas, reclamações, dúvidas, viabilizando a discussão em torno de temas socialmente relevantes” (FALEIROS JUNIOR, 2017, p.83).

Um exemplo de aplicação deste instrumento de consensualização para a viabilizar práticas ESG na Administração Pública é a previsão constante na Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) de audiências públicas nos processos de elaboração das leis orçamentárias anuais, o que permite diretamente a participação da população na estipulação das prioridades orçamentárias, trazendo evidentes ganhos de governança, bem como socioambientais. Outro exemplo a guisa de demonstrar o que

propõe este capítulo é a Audiência Pública SDM 09/20, ocorrida no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários-CMV, que discutiu a redução dos custos de observância do regime dos emissores de valores mobiliários com a inclusão de informações que reflitam aspectos sociais, ambientais e de governança corporativa.

Aqui novamente é possível se observar limitações ao instrumento, uma vez que as Audiências Públicas não são vinculativas, o que implica dizer que não haverá garantia de aplicação das sugestões, críticas e apontamentos veiculados neste ato, ainda que majoritários.

Há ainda os instrumentos que permitem a consensualização nos procedimentos processuais, que correlacionam o provimento de natureza processual à realização de um ato formalmente unilateral por parte do administrado (SCHIRATO; PALMA, 2011, p. 9). Como exemplo, tem-se o Compromisso de Ajustamento de Conduta, previsto na Lei nº 7.347/85, de ampla utilização pela Administração Pública para pactuar em instrumento específico com eficácia executiva extrajudicial, obrigações de fazer ou não fazer a serem cumpridas pelo administrado. Os termos de ajustamento de conduta têm sido amplamente utilizados pelo Ministério Público nos diversos âmbitos de sua competência, para impedir situações de ilegalidade, reparação de danos e ações de prevenção e mitigação por parte de violadores do direito coletivo, sobretudo no que se refere a responsabilizações por “danos causados ao meio-ambiente, consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”, podendo se concluir que se trata de importante instrumento de consensualização com fins a aplicação do fator ESG para um efetivo desenvolvimento socioambiental.

Finalmente, e ainda que os exemplos trazidos não esgotem o rol de instrumentos de consensualização como instrumento de aplicação de ESG, cita-se os mecanismos de mediação e arbitragem, e também as audiências de conciliação, que desempenham um relevante papel na busca pela resolução célere e efetiva das contendas entre administrador e administrado.

CONCLUSÃO

O instituto da consensualização é um fenômeno que possibilita a participação dos cidadãos na atuação do Poder Público, trazendo como efeito a mitigação dos conflitos entre Estado e cidadãos, além de maior aproximação do ideal democrático do Estado de Direito. O ESG, por sua vez, é fruto da agenda do desenvolvimento sustentável das nações, que foi se desenvolvendo gradualmente através de décadas, e ganha mais força a partir da virada do milênio, com a criação dos oito objetivos de desenvolvimento do milênio pelas nações participantes da ONU.

Essa nova concepção de sustentabilidade, que contempla sua multidimensionalidade e revela preocupações com o desenvolvimento sustentável que ultrapassam a ideia de que apenas proteger e preservar o meio ambiente traz a sustentabilidade, constitui o cerne do ESG, termo cunhado em 2004 a partir de uma provocação do secretário-geral da ONU a executivos comandantes de grandes instituições financeiras, sobre como integrar fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais, que expandiu-se como cultura corporativa de sustentabilidade para praticamente todos os demais setores, se consolidando como análise integrativa da gestão da empresa, e sua função social, por meio do seu engajamento ambiental, social e humana, ética, legal e filantrópica, a balizar de forma perene, a atividade das corporações.

No que se refere ao instituto da consensualização, trata-se de fenômeno que possibilita a voz ativa dos cidadãos na atuação do Poder Público, outrora suprimida nos governos absolutistas ou mesmo tirânicos. Este novo paradigma de democracia participativa implementa nova técnica na atividade estatal concernente às tomadas de decisões, trazendo inexoravelmente como efeito a mitigação dos conflitos entre Estado e cidadãos, além de maior aproximação do ideal democrático do Estado de Direito, na medida em que flexibiliza o caráter unilateral da Política estatal.

Neste sentido, a aplicação do instituto da consensualização como instrumento de aplicação dos fatores ESG representa uma otimização dos princípios da Administração Pública, na medida em que proporciona ao Estado maior eficiência, transparência, ética e entrega da resolução das controvérsias, ao passo que garante ao particular a satisfação de suas vontades, com celeridade e efetividade, rumo ao bem estar comum.

Este trabalho procurou demonstrar que os instrumentos de democracia direta previstos na CF/88, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, as audiências e consultas públicas, bem como a consensualização nos procedimentos processuais, como o Compromisso de Ajustamento de Conduta, os mecanismos de mediação e arbitragem, e também as audiências de conciliação nos processos, constituem importantes mecanismos a desempenhar relevante papel na busca pela resolução célere e efetiva das questões que permeiam a relação entre administrador e administrado, sobretudo na contribuição para o desenvolvimento socioambiental e de governança. Neste sentido, constatou-se que a consensualização encontra espaço para atuação na Administração Pública para a consecução de políticas e medidas que visem ou facilitem a aplicação do fator ESG. No entanto, evidenciaram-se também limitações na aplicação do instituto, uma vez não há garantias de que a manifestação de vontade da coletividade em determinado momento histórico, vá efetivamente contribuir para o desenvolvimento socioambiental e de governança. Ademais, verificou-se que as manifestações advindas de alguns instrumentos de consensualização não são vinculativas, o que implica dizer que não haverá garantia de aplicação dos resultados destes atos, ainda que majoritários, como por exemplo as sugestões, críticas e apontamentos veiculados em audiência pública, ou mesmo o resultado de um referendo.

Finalmente, demonstrou-se que muito embora os exemplos trazidos para estudo de caso não esgotem o rol de instrumentos de consensualização como instrumento de aplicação de ESG, estes mecanismos desempenham relevante papel na busca pela eficiência na Administração Pública, na medida em que proporciona ao Estado maior eficiência, transparência, ética e entrega da resolução das controvérsias, ao passo que garante ao particular a satisfação de suas vontades, com celeridade e efetividade, dando-lhe voz para auxiliar na construção do bem estar comum.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte. Fórum, 2016.

BRASIL. Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1.985. **Diário Oficial da União**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de



valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (**VETADO**) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em 01 jul. 2022

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 01 jul. 2022

BRASIL. Lei Complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em 01 jul. 2022

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil. 2012.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 2, p. 69-90, jul. 2017. Disponível em: https://www.enlaw.com.br/revista/394/ler#=_. Acesso em: 02 jul. 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCIA, Alexandre Sanches. **Associações entre desempenho financeiro e socioambiental: um estudo das circunstâncias em que vale a pena ser verde**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18261/Tese%20Alexandre%20Sanches%20Garcia%20com%20ficha%20catalografica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, p. 93-111out. 2017.

GOMES, Magno Federici; TEIXEIRA, Angélica Cristiny Ezequiel de Avelar. Da participação social nos licenciamentos ambientais: para além da audiência pública. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 128-146, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/7781> .Acesso em: 21/07/2022

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas Públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito & Desenvolvimento**, João Pessoa, v.9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em:

<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/667/560>. Acesso em: 18/06/2022.

GOMES, Magno Federici; CARVALHO, Heloisa. Políticas Públicas Ambientais: Consensualização e Concertação. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, n. 2, v. 9, p. 561-588, 2021. Disponível em: www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em: 01 jul. 2022

LACY, P.; COOPER, T.; HAYWARD, R.; NEUBERGER, L. **A new era of sustainability: UN Global Compact – Accenture CEO study 2010**. <http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/>

LEAL, Andrews de Oliveira. **Performance Socioambiental (ESG) de Empresas de Capital Aberto e seus reflexos econômicos**. 2021. 109f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2021.

MAFRA, Juliete Ruana. O paradigma da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 1, p. 547-566, jan. 2015. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7182/4080>. Acesso em: 18 jun 2022.

MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo Brasileiro: transformações e tendências**. In: MARRARA, Thiago. **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014. cap. 01, p. 17-46.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 6p., 1972.

PACTO GLOBAL. ESG. **Apresenta o conceito e a origem do termo**. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg>. Acesso em: 19 jun. 2022.

PEREIRA, Carlo. O ESG é uma preocupação que está tirando seu sono? Calma, nada mudou. **Revista Exame**, São Paulo, 08 out. 2020. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/carlo-pereira/esg-o-que-e-como-adotar-e-qual-e-a-relacao-com-a-sustentabilidade/>. Acesso em 19 jun. 2022

PORTER, M.; VAN DER LINDE, C. **Green and Competitive: Ending the Stalemate**. The Harvard Business Review, v. 73, p. 120-134, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social**. Trad. Antônio P. Machado). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SOUZA, J. C. DE; GOMES, M. F. Participação Popular na gestão transparente do Meio Ambiente: educação ambiental e direito à Informação. **Revista Jurídica da FA7**, v. 17, n. 1, p. 81-94, 25 maio

2020. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/909>. Acesso em 20 jul. 2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Espaço do Conhecimento. **Apresenta os 17 objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://www.ufmg.br/espacodoconhecimento/os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

