

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**REGINA VERA VILLAS BOAS**

**VALTER MOURA DO CARMO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaiher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa; Regina Vera Villas Boas; Valter Moura do Carmo – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-718-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

#### **Apresentação**

No GT de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, inserido no VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, tivemos a apresentação de 27 trabalhos, cujas temáticas enfocaram diversas áreas relacionadas aos direitos sociais e a organização e gestão das políticas públicas a eles relacionadas.

Apresentamos um breve resumo destes trabalhos.

No artigo denominado “MULHERES E SERVIÇOS FLORESTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO”, de Paula da Cunha Duarte , Anna Luiza de Araujo Souza, os autores analisam, sob uma perspectiva de gênero, a legislação nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Apontam que os resultados evidenciam que o país carece de normas específicas sobre gênero para programas de PSA no âmbito federal. A exceção a isto é a Lei nº 12.512/2011, única norma que prevê expressamente previsão legal inclusiva para mulheres.

No artigo denominado “O AVANÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA”, de Suelen Maiara dos Santos Alécio e Ivan Dias da Motta, os autores investigam os direitos sociais de modo geral em relação às pessoas em situação de rua, verificando quais são as políticas públicas brasileiras existentes para este grupo. Concluem que as pessoas em situação de rua tem seus inúmeros direitos, dentre eles: os direitos sociais, violados. Apontam uma dupla invisibilidade social, ou seja, tanto por parte da sociedade, quanto por parte do Estado. Apesar de haver algumas políticas públicas e legislações que visam a tutela da pessoa em situação de rua, fato é que a desigualdade social e a precariedade de vida dessas pessoas ainda existe em larga escala. Para tanto, os autores entendem da necessidade de elaboração de políticas públicas que sejam mais efetivas e que não se pautem apenas em caráter assistencialista.

No artigo denominado “INTERPRETAÇÃO E ESTRUTURA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FONTES DE DIREITOS SUBJETIVOS”, de Joelma Rayane Dantas , Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior , Pedro Ribeiro Fagundes, os autores buscam compreender as políticas públicas e sua investigação a partir da percepção formal possibilita o estudo do ponto de vista de sua constitucionalidade e legalidade enquanto estruturas

normativas orientadas. Verificam que, mesmo no que se refere as noções colocadas sobre a concepção da estrutura das políticas públicas em uma Estado social, tem-se sua contextualização como fundamental ao entendimento do surgimento da temática e, sobretudo, ao ambiente institucional em que se encontra ordenada sob a forma de um conceito mais amplo que o próprio serviço público

No artigo denominado “GOVERNANÇA AMBIENTAL, SOCIAL E CORPORATIVA E A CONSENSUALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS”, de Caio Lucio Montano Brutton e Magno Federici Gomes, os autores analisam 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, 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, e assim podem contribuir para a sua efetiva aplicação na busca pelo equilíbrio sustentável.

No artigo denominado “INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO DO USO DA FERRAMENTA PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS”, de Elba Suélen Silva Oliveira e Patrícia Moura Monteiro Cruz, as autoras, a partir de um estudo de caso, analisam os critérios de transparência e publicidade na execução do orçamento público e, por corolário, o impacto desse contexto no exercício do controle externo das contas públicas pela sociedade civil. O estudo investiga ainda a viabilidade no uso de inteligência artificial como meio corretivo de problemas identificados no âmbito público. Enquanto recorte, o artigo tem por objetivo analisar como o Estado da Bahia realizou a tutela orçamentária em relação às pessoas em situação de rua. A pesquisa tem como base as informações institucionais que constam nas leis orçamentárias anuais (LOA) do Estado da Bahia quanto aos anos de 2015-2020, bem como os registros de execução orçamentária das despesas relativas ao período de 2015-2019.

No artigo denominado “INSTITUIÇÕES TOTAIS COMO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO: O NEOLIBERALISMO COMO CHAVE DE LEITURA DA GESTÃO DOS INDESEJÁVEIS”, de Romário Edson da Silva Rebelo, o autor pretende reabilitar o estudo das instituições totais, e no rastro da hipótese levantada por Foucault na aula de 17 de março de 1976 do curso Em defesa da sociedade, pretendo fazê-lo segundo a ideia de que se trata de

um dispositivo biopolítico que, nos dias de hoje, deve ser lido através da chave do neoliberalismo, fundamental para a gestão dos indesejáveis. A partir de achados no campo da política de assistência social no Município de Belém, concluo que há razões suficientes para se desconfiar que aquilo que se diz superado possa estar bem abaixo de nosso nariz, ainda que exalando um perfume mais adocicado, indicando a necessidade de reativar o debate acerca dessas instituições, sejam as que ainda usam os muros para confinar os indesejáveis, sejam as que empregam técnicas muito mais sutis e economicamente muito mais racionais, como o controle dessa população ao ar livre.

No artigo denominado “MPOSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA PELA RESERVA DO POSSÍVEL!”, de Florisvaldo Pasquinha de Matos Filho, o autor pretende demonstrar a evolução histórica do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), atual Programa da Saúde da Família (PSF). Promovendo assim um percurso histórico que vai desde a origem do projeto piloto implementado na Região Norte e Nordeste do Brasil, até os dias atuais. Observa que o referido programa em verdade trata-se de uma política pública da saúde criada com o objetivo de promover a efetivação da norma constitucional contida no art. 196 da Constituição Federal de 1988, com o intuito de universalizar o acesso igualitário a saúde do cidadão, assim como para facilitar-lhe o acesso a este direito social.

No artigo denominado “EDUCAÇÃO AMBIENTAL E O NOVO ENSINO MÉDIO(NEM)”, de Jane portella salgado, a autora traz à tona como a Educação ambiental positivada através da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 deve ser seguida pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 que regulamenta o novo ensino médio(NEM). Aponta que, nos moldes da Lei geral da EA na lei específica do NEM apesar de constar não é seguida. Objetivo do trabalho permeia a análise das legislações já citadas assim como a análise geral da BNCC. Para a realização da pesquisa utiliza como marcos teóricos as obras: “Epistemologia Ambiental” de Enrique Leff. e “Avaliação do impacto ambiental: Conceitos e métodos” do autor Luís Henrique Sanchez. A conclusão alcançada é que da forma pulverizada e não interdisciplinar a EA não conseguirá mudar as atitudes dos jovens. Os pensamentos dos alunos do NEM para contribuir para um mundo sustentável não existirá nem a ideia de pertencimento ambiental também existirá

No artigo denominado “PONTOS POSITIVOS DA UTILIZAÇÃO DO TELETRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DESTINADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA”, de Murilo Muniz Fuzetto e Valter Moura do Carmo, os autores analisam os impactos dessa modalidade de trabalho como instrumento de inclusão social. Ademais, diminuiram-se as exigências de as empresas adequarem seus espaços para receber o

diferente, desvirtuando o entendimento de inclusão plena. Utilizando o método hipotético-dedutivo, apontam que hodiernamente, com as inúmeras inovações tecnológicas apresentadas diariamente, há a possibilidade de se discutir a ampliação da atuação da pessoa com deficiência por meio do uso da tecnologia, que colocará fim aos obstáculos de ter um trabalho remunerado e dignificante, calcado na modalidade do teletrabalho.

No artigo denominado “ATUAÇÃO DO PROGRAMA TRABALHO SEGURO NA PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NOS FRIGORÍFICOS DE CARNE BOVINA DO PARÁ”, de José Iraelcio de Souza Melo Júnior e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, os autores analisam a atuação do Programa Trabalho Seguro, sob a perspectiva na promoção do trabalho decente nos frigoríficos de carne bovina no Estado do Pará, considerando o elevado índice de acidentes de trabalho registrados no referido setor, segundo o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho e o Radar SIT. O Programa Trabalho Seguro é uma política pública judiciária, cuja finalidade é promover o trabalho decente, sob a perspectiva do meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado, além de fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, vinculada ao Poder Executivo.

No artigo denominado “ ATUAÇÃO DO COMITÊ TÉCNICO DE EDUCAÇÃO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (CTE-IRB) E A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS”, de Larissa Cristina Fagundes da Rosa e Silva e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, as autoras investigam a atuação do CTE-IRB, no período de 2018 a 2021, e de que forma esta atuação pode contribuir para o exercício da fiscalização de políticas públicas educacionais pelos Tribunais de Contas brasileiros. Foi utilizada, como metodologia da pesquisa, a revisão bibliográfica, a utilização de dados secundários e a análise do relatório “Educação de A a Z: relatório das principais ações do Comitê Técnico do IRB 2018/2021” e o projeto "A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental", realizado pelo TCU e pelos Tribunais de Contas, no qual foram verificadas as ações adotadas pelas escolas para a melhoria da qualidade da educação. Como resultado, constatou que o CTE-IRB, atuando por meio de pesquisas diagnósticas, ações de capacitação e pela disseminação de conhecimentos sobre as fiscalizações de políticas públicas educacionais, colaboram para que os Tribunais de Contas passem a trabalhar em conjunto, auxiliando a evitar a sobreposição e a duplicidade de esforços na fiscalização de políticas educacionais.

No artigo denominado “FURTO FAMÉLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE BIOPOLÍTICA DO PUNITIVISMO ESTATAL AOS BRASILEIROS QUE SE ENCONTRAM EM SITUAÇÃO DE MISERABILIDADE”, de Marcelo Toffano, Clovis Alberto Volpe Filho e Larissa Trevizolli de Oliveira, os autores tratam do furto famélico,

analisado sob o olhar da biopolítica e do biopoder, tendo como fundamento os direitos humanos das pessoas em situação de miserabilidade. Apontam que, apesar de os crimes de bagatela não serem capazes de causar dano juridicamente relevante ao patrimônio, eles são reprimidos por meio de rigorosas sanções penais. Esta desproporcionalidade evidencia a seletividade do sistema penal, que aplica medidas mais severas contra pobres e negros, o que não é possível que seja tolerado em um país democrático e que preza por direitos humanos.

No artigo denominado “A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS COMO CAUSA DO DESASTRE NO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE ACERCA DA GENTRIFICAÇÃO E A NECROPOLÍTICA” de Marcelo Toffano e José Sérgio Saraiva , Mariana Carolina Rezende, os autores realizam uma análise acerca do processo de gentrificação ocorrido com muita frequência no Brasil, e suas possíveis convergências com conceito de necropolítica (política para a morte) do filósofo camaronês Achille Mbembe. Além disso, buscam demonstrar que a tragédia ocorrida no litoral norte do Estado de São Paulo durante o carnaval do ano de 2023, se enquadra perfeitamente tanto na gentrificação, eis que a população local foi, durante o processo de urbanização local, forçada a habitar locais subumanos, como na necropolítica, uma vez que são esquecidos pelos órgãos governamentais, ficando expostos com mais rapidez à morte.

No artigo denominado “SISTEMA INFORMATIZADO DO INSS COMO FERRAMENTA DE EXCLUSÃO SOCIAL”, de Juliana de Almeida Salvador, Camila Rarek Ariozo e Ilton Garcia Da Costa, os autores tem como objetivo analisar as dificuldades enfrentadas pela população com a informatização do sistema do INSS. Atualmente os serviços prestados pela autarquia são oferecidos todos via plataforma digital. Parte da problemática que a população hipossuficiente, sem acesso à Internet acaba por ser excluída da proteção previdenciária, seja por não terem condições a acesso a computadores e meios digitais, seja pelo analfabetismo escolar e analfabetismo digital. Além do mais, apontam que os serviços ofertados, devido a inconsistências do sistema, são ineficazes e ineficientes, nas análises de benefícios por incapacidade e aposentadorias.

No artigo denominado “A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA A ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO SEGURO DE MULHERES”, de Amanda Caroline Schallenberger Schaurich, Camila Rarek Ariozo e Juliana de Almeida Salvador, apontam que o planejamento urbano é responsável por estabelecer aspectos importantes da vida nas cidades. Sendo assim, as políticas públicas atreladas ao planejamento urbano devem ser eficientes, de modo a facilitar a vida da população, garantindo os direitos sociais e efetivando a inclusão social. Um ponto importante do planejamento urbano é a mobilidade, que ganha destaque ao ser incluída na Agenda 2030,

mais especificamente no ODS 11.2, que objetiva proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros com especial atenção para mulheres, uma vez que elas estão, historicamente, em situação de vulnerabilidade, sendo alvo de violência e assédios durante seu deslocamento. Por isso, é necessário que haja políticas públicas específicas acerca da mobilidade segura de mulheres, a fim de garantir a elas a concretização de seus direitos sociais, como o direito ao transporte. Contudo, a simples implantação de políticas públicas não é suficiente, uma vez que é imperioso que essas políticas sejam eficientes, pois só assim poderão ser garantidos os direitos das mulheres. Assim, para analisar corretamente se as políticas são eficientes, objetiva-se propor a construção de indicadores específicos sobre o assunto.

No artigo denominado “A SAÚDE MENTAL NO BRASIL: CRÍTICAS AO SUCATEAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL” de Dhyane Cristina Oro e Plínio Antônio Britto Gentil, os autores objetivam responder ao questionamento: Está em curso, no Brasil, o sucateamento das políticas públicas na área da saúde mental? Para tanto, lançam mão da pesquisa bibliográfica e documental e do método indutivo, com análise de áreas como direito constitucional e psicologia jurídica, analisando a evolução das políticas públicas na área da saúde mental no Brasil, com descrição histórica pós Constituição Federal Brasileira de 1988 e SUS.

No artigo denominado “A EDUCAÇÃO ANTIDOPAGEM COMO FORMA DE PREVENÇÃO AO DOPING POR CONTAMINAÇÃO CRUZADA”, de Débora Passos, Plínio Antônio Britto Gentil e Carla Abrantkoski Rister, as autoras apontam que a intensidade de casos de doping em atletas profissionais que apresentam resultados analíticos adversos, têm sido recorrentes as situações em que a defesa do atleta se baseia em contaminação de produtos manipulados. O objetivo do estudo é refletir o quanto a educação antidopagem realizada no Brasil pela Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) e outras entidades responsáveis frente aos atletas impacta positivamente a fim de evitar que infrinjam as regras antidopagem e escolham o esporte limpo e saudável. Como resultado, demonstram o quanto a ABCD tem intensificado seu trabalho na educação antidopagem para que os atletas estejam atentos ao que se pode consumir para que não haja prejuízo, destacando o perigo em manipular produtos, pois podem incorrer em contaminação cruzada.

No artigo denominado “OS LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS”, de Caroline Monteiro Gaia Gouvea e Arianne Brito Cal Athias, as autoras analisam as situações em que o Poder Judiciário poderá intervir nos atos praticados pela Administração Pública, mais especificamente, no âmbito das

Políticas Públicas. Justificam esta pesquisa diante da necessidade de encontrar quais as razões para que o Judiciário atue como Legislador Positivo e principalmente quais os limites dessa atuação. Apontam que o Poder Judiciário como guardião da Constituição deve zelar pela organização e harmonia entre os poderes, e pelo equilíbrio orçamentário, além de, revestir-se de conhecimento técnico para proferir decisões mais justas e eficazes.

No artigo denominado “A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS”, de Glauber Daniel Bastos Borges e Arianne Brito Cal Athias, os autores investigam os escândalos de desvios de recursos públicos evidenciam o descaso nas gestões dos poderes institucionais para com as necessidades da população, uma vez que trazem prejuízos aos direitos fundamentais como saúde, educação, saneamento, moradia, emprego e cultura. Isso evidencia a necessidade de estabelecer meios eficazes de fiscalização através dos Tribunais de Contas promovendo um controle específico, coercitivo e especializado, capaz de acompanhar os atos de gestão e conduzir a administração pública ao desiderato traçado nos programas constitucionais que é aplicar os recursos orçamentários na execução de políticas públicas consistentes e capazes de realizar os direitos sociais. Dessa forma, através de pesquisa bibliográfica nas obras doutrinárias especializadas na matéria e em compasso com os precedentes dos Tribunais Superiores concluem que o do controle externo da administração pública, para além de um dever, é considerado um direito fundamental implícito que se materializa através da expertise manifestada pelas Cortes de Contas as quais, nas circunstâncias políticas do atual cenário brasileiro, são consideradas essenciais para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

No artigo denominado “INTERCONEXÃO ENTRE TRABALHO INFANTIL, SUBCIDADANIA E SUBINFÂNCIA”, de Carlos Henrique Bezerra Leite e Rosaly Stange Azevedo, os autores tem por objetivo refletir sobre a naturalização do trabalho precoce no Brasil e responder ao seguinte questionamento: qual o motivo de grande parte da sociedade brasileira defender o trabalho precoce para as crianças pobres e o estudo para as crianças das classes mais favorecidas? Para tanto, a partir do aporte teórico e doutrinário pertinente ao tema do trabalho infantil, analisam a interconexão entre a cultura de aceitação do trabalho infantil, fazendo uso da noção de habitus, desenvolvida por Bourdieu, e do conceito apresentado por Jessé de Souza de subcidadania, propomos o termo subinfância, de forma a identificar aquelas crianças que devem trabalhar, de acordo com a sociedade brasileira.

No artigo denominado “A PARTICIPAÇÃO DOS JUÍZES EM PRÁTICAS EMANCIPATÓRIAS: O PROGRAMA TRABALHO, JUSTIÇA E CIDADANIA NA 17ª REGIÃO-ES COMO ESTUDO DE CASO”, de Rosaly Stange Azevedo e Gilsilene Passon

Picoretti Francischetto, as autoras analisam de que forma o programa Trabalho, Justiça e Cidadania, executado pelas Associações de Magistrados Trabalhistas e entidades parceiras, contribui para a participação social dos juízes do trabalho em práticas emancipatórias. Apontam que o programa foi idealizado pela Associação Nacional de Magistrados Trabalhistas com a finalidade de promover a conscientização dos direitos e deveres básicos do cidadão, mediante a integração do Judiciário com a sociedade. Os resultados são no sentido de que a realização de políticas públicas que tenham por objetivo a promoção da cidadania evidencia o compromisso do juiz com a dimensão social da humanidade. A conclusão é que, ao promover a aproximação entre o Poder Judiciário e a comunidade, bem como a conscientização dos direitos e deveres básicos, tais práticas fazem parte da construção de um projeto ainda maior: o de construção de um Estado plural.

No artigo denominado “POLÍTICAS PÚBLICAS QUANTO A CONCRETIZAÇÃO E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA DOS POVOS INDÍGENAS”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousa, os autores buscam colaborar para os temas pertinentes à proteção dos povos indígenas, em destaque, o direito à sadia qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações dos povos indígenas. Apontam que descaram uma análise doutrinária e normativa com o escopo de caracterizar as fragilidades constitucionais, infraconstitucionais e políticas públicas sobre o direito dos povos indígenas. Observam que propostas de valorização do povo indígena ainda não se apresentam concretas: políticas públicas de demarcação de terras, de atenção integral à saúde, de educação, entre outras, encontram óbices em sua realização, seja pela diversidade das comunidades, seja pela amplitude territorial brasileira.

No artigo denominado “A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DA SUA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousa, os autores objetivam contribuir para os assuntos relacionados à pessoa com transtorno do espectro autista, com destaque, ao direito à dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações das pessoas autistas, nas searas internacional e nacional. Privilegiam, contudo, um estudo doutrinário e normativo com a finalidade de caracterizar as fragilidades constitucionais e infraconstitucionais brasileiras sobre o assunto com base em pesquisas bibliográfica e documental. Constam que, embora a normatividade legal sobre o tema tenha evoluído, a efetividade da instituição das políticas públicas dirigidas a este contingente populacional,

ainda está longe do seu ideal, especialmente quanto à ausência de estratégias de divulgação das informações à sociedade, bem como a inobservância da intersectorialidade na elaboração e prática de ações e programas.

No artigo denominado “EM QUESTÃO OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 EM ALGUMAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Eliane Vieira Lacerda Almeida, as autoras apresentam um resultado parcial de um conjunto de pesquisas extensionistas que estão sendo realizadas no curso do Projeto Painel dos Impactos COVID-19 em Comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) que sem vindo desenvolvido de dezembro de 2022 a maio de 2023 pela Escola de Ciências Jurídicas (ECJ), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em parceria com uma entidade da sociedade civil, Solares Ação Social e Cidadania, tendo por objetivo a elaboração de um estudo que busque o entendimento dos impactos do COVID-19 em 4 comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo três comunidades no município do Rio de Janeiro (Babilônia, Lins de Vasconcelos e Rocinha) e uma no município São Gonçalo (Pombal). Adotam como procedimentos metodológicos a pesquisa exploratória, de tipo qualitativa, valendo-se de recursos bibliográficos e documentais, com método dialético e empírico, através da aplicação de questionário aos moradores das comunidades referidas.

No artigo denominado “ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A AUSÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO DE “VLTZAÇÃO” NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Patrick Evangelista de Azevedo, os autores introduzem os conceitos de direitos humanos, liberdade de expressão e participação popular, procurando estabelecer uma relação entre as políticas públicas e o direito constitucional à livre manifestação e a recepção desta pelo poder público. Investiga-se a como a evolução das políticas públicas tem como princípio a liberdade de expressão. Abordam a possibilidade de evolução cultural por meio da participação popular no ciclo das políticas públicas. Evidenciam que a previsão legal obrigatoriedade da democracia participativa nas decisões do executivo. Expõem que o modus operandi da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro na Conclusão da importância da liberdade de expressão como modo de evolução político-cultural, além da legitimidade e validade das políticas públicas.

No artigo denominado “RELEVÂNCIA DA ESTRATIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ATUAÇÃO RESOLUTIVA E DIALÓGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, de Ana Cristina Cremonezi, Valter Foletto Santin e Jaime Domingues Brito, os autores destacam a relevância do conhecimento e da ponderação sobre o ciclo de políticas

públicas para que o controle externo se opere de forma legítima e eficiente. A despeito dos vários órgãos de controle, o estudo aborda especificamente aquele exercido pelo Ministério Público, com enfoque em uma postura resolutiva e preventiva. Na análise, problematizam em que medida o Ministério Público poderá contribuir para tutela de direitos sociais e difusos dos cidadãos, aparelháveis por políticas públicas, sobretudo no âmbito extrajudicial. Como hipóteses de solução, após o apontamento de algumas dificuldades no monitoramento desta seara, buscam aquilatar a relevância do conhecimento sobre o ciclo de políticas públicas para viabilizar o diálogo institucional e a solução extrajudicial, através dos instrumentos administrativos disponíveis à instituição ministerial.

No artigo denominado “AS QUESTÕES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS NOS REGISTROS DE IMÓVEIS: IMPRESCINDÍVEL ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, de Robson Martins e Erika Silvana Saquetti Martins, os autores investigam a atuação preventiva do Ministério Público em diversas searas, que influencia na resolução direta de conflitos, diminuindo o volume de processos nos foros judiciais, solucionando problemas que outrora apenas o Juiz poderia resolver. Apontam que a averbação de notícia ambiental, torna-se fulcral para que tenha efeito erga omnes e as propriedades imobiliárias efetivem sua correlação com o desenvolvimento sustentável, sendo que se possibilita que sejam averbadas outras ocorrências que alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel. Avaliam que a atuação preventiva do Ministério Público em relação a questões registrais imobiliárias, sejam ambientais ou urbanísticas, afetarão diretamente as populações de tais localidades, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social.

Desejamos a todos e todas uma ótima leitura.

**GOVERNANÇA AMBIENTAL, SOCIAL E CORPORATIVA E A  
CONSENSUALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS**  
**ENVIRONMENTAL SOCIAL AND GOVERNANCE AND THE CONSENSUS OF  
ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE ACTS**

**Caio Lucio Montano Brutton  
Magno Federici 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, 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, e assim podem contribuir para a sua efetiva aplicação na busca pelo equilíbrio sustentável. O artigo abordará também algumas das limitações na aplicação deste instituto, em sua tentativa de propiciar 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, tendo como fim ultimo a busca pelo alcance do desenvolvimento socioambiental e de governança do Estado.

**Palavras-chave:** Esg, Consensualização, Sustentabilidade, Políticas públicas, Administração pública

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article critically analyzes how environmental, social and governance (ESG) can be applied through the institute of consensus in Public Administration. Through qualitative research using the hypothetical-deductive method and bibliographical research, the Work has as its starting point the study of the concepts of ESG and consensus, to establish the bases for a vision regarding how the use of the various mechanisms of consensus in the Public Administration, such as the plebiscite, the referendum and the popular initiative, the public hearings and consultations, the Conduct Adjustment Commitment, the mediation and arbitration mechanisms, as well as the conciliation hearings in the processes, constitute important instruments of application of ESG factors, and thus can contribute to its effective application in the search for sustainable balance. The article will also address some of the limitations in the application of this institute, in its attempt to encourage the participation of

citizens in the performance of the Public Administration, bringing as an effect the mitigation of conflicts between State and citizens, in addition to a greater approximation of the democratic ideal of the Rule of Law, with the ultimate goal of achieving the socio-environmental development and state governance.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Esg, Consensus, Sustainability, Public policy, Public administration

## **1 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 capítulo, 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 parte, 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 capítulo, 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.

## **2 *Environmental Social And Governance*: breve esboço da pauta de desenvolvimento sustentável das organizações**

Neste capítulo 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; FERREIRA, 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 esboço 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 precípua 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, 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*<sup>1</sup>. 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). Despontando, assim, um conceito que, embora destinado inicialmente ao

---

<sup>1</sup> Quem se importa, vence. Tradução livre.

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 sociedades pacíficas e inclusivas, tendo como horizonte temporal limite o ano de 2030. 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.

### **3 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). Segundo Rosa, “as políticas públicas podem ser entendidas como tudo o que o governo faz em relação a leis, medidas reguladoras, ações e decisões” (ROSA, 2019, p. 141).

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 Binjenbojm:

Com efeito, o poder de polícia 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, AUTOR 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” (AUTOR, 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; CARVALHO, 2020, p. 573)

#### **4 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*<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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.

estes três eixos são determinantes para o meio ambiente sadio e conseqüentemente 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.

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.

## **5 Considerações finais**

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/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.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](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](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#=\\_](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](http://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.

ROSA, A. M. R., Guarda, V. L. de M., & Alves, K. dos S. (2019). POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: a importância de políticas públicas para às mulheres no setor da água. **Revista Húmus**, V. 9, n.26, p. 138-152. 2019. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/11782/6798>. Acesso em 22 jul 2022

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.