

ESG DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TRAJETÓRIA HISTÓRICA, EDUCAÇÃO E PROPOSTA DE MODELO

ESG IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: HISTORICAL TRAJECTORY, EDUCATION, AND MODEL PROPOSAL

 <https://doi.org/10.63330/aurumpub.029-005>

Joaulo Cleber de Almeida Silva
Especialista em Gestão Pública
Universidade Federal de Lavras - UFLA
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5927-9659>

RESUMO

O presente estudo analisa a integração dos critérios ambientais, sociais e de governança (ESG) na avaliação e gestão das Parcerias Público-Privadas (PPPs) municipais no Brasil, considerando sua trajetória histórica, os desafios institucionais e o papel da educação como eixo estruturante da governança pública sustentável. O objetivo consiste em examinar as limitações do modelo tradicional de PPPs no âmbito municipal e propor um modelo conceitual de integração do ESG adaptado à realidade dos municípios brasileiros. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, com análise de marcos normativos, obras clássicas da administração pública e estudos sobre governança, sustentabilidade e educação. Os resultados indicam que as PPPs municipais enfrentam fragilidades relacionadas à capacidade institucional, à assimetria de informação e à predominância de critérios econômico-financeiros, o que compromete sua sustentabilidade e legitimidade social. A incorporação integrada dos critérios ESG mostra-se capaz de mitigar riscos, fortalecer a governança e ampliar a geração de valor público, especialmente quando articulada a processos educativos voltados à capacitação técnica e ao controle social. Conclui-se que a adoção estruturada do ESG, associada à educação como eixo transversal, contribui para a reconfiguração da lógica decisória das PPPs municipais, promovendo práticas mais sustentáveis, transparentes e alinhadas ao interesse público no longo prazo.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; ESG; Governança Pública; Sustentabilidade; Educação.

ABSTRACT

This study analyzes the integration of environmental, social, and governance (ESG) criteria in the evaluation and management of municipal Public-Private Partnerships (PPPs) in Brazil, considering their historical trajectory, institutional challenges, and the role of education as a structuring axis of sustainable public governance. The objective is to examine the limitations of the traditional municipal PPP model and propose a conceptual model for ESG integration adapted to the reality of Brazilian municipalities. Methodologically, the research adopts a qualitative approach, of an exploratory and descriptive nature, based on a literature and document review, with an analysis of regulatory frameworks, classic works in public administration, and studies on governance, sustainability, and education. The results indicate that municipal PPPs face weaknesses related to institutional capacity, information asymmetry, and the predominance of economic-financial criteria, which compromise their sustainability and social legitimacy. The integrated incorporation of ESG criteria appears capable of mitigating risks, strengthening governance, and increasing public value creation, especially when linked to educational processes focused on technical training and social oversight. It is concluded that the structured adoption of ESG, combined with education



as a cross-cutting axis, contributes to the reconfiguration of the decision-making logic of municipal PPPs, promoting more sustainable, transparent practices aligned with the public interest in the long term.

Keywords: Public-Private Partnerships; ESG; Public Governance; Sustainability; Education.



1 INTRODUÇÃO

A integração do ESG nas PPPs municipais configura-se como um desdobramento da trajetória histórica da gestão pública, ao orientar a construção de modelos mais sustentáveis, responsáveis e alinhados a princípios de boa governança. Oliveira (2018) coloca que a incorporação de critérios ambientais, sociais e de governança redefine a lógica tradicional de desempenho organizacional, ao integrar sustentabilidade às estratégias institucionais.

A sustentabilidade na esfera pública transcende a preservação ambiental, materializando-se como um compromisso ético com a eficácia na gestão dos recursos comuns. Mais do que uma opção institucional, ela deve operar como a base para políticas de longo prazo que visem o bem-estar social sem comprometer as gerações futuras. Nesse contexto, a administração deve alinhar a viabilidade financeira à justiça social, garantindo que cada investimento público gere valor real e duradouro para a coletividade. (Bursztyn & Bursztyn, 2012).

Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas assumem papel estratégico como instrumentos apropriados para viabilizar políticas públicas sustentáveis em contextos de restrição fiscal e crescente complexidade administrativa. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) ressaltam que as PPPs representam uma evolução dos arranjos institucionais do Estado brasileiro, ao combinar capacidades públicas e privadas na provisão de bens e serviços de interesse coletivo, exigindo, contudo, altos padrões de governança, transparência e controle.

A trajetória das Parcerias Público-Privadas no Brasil teve seu marco inicial com a promulgação da Lei Federal nº 11.079/2004, que estabeleceu diretrizes para a cooperação entre o Estado e o setor privado na execução de projetos de infraestrutura e serviços públicos. Conforme analisa Justen Filho (2005), esse marco normativo representou uma inovação institucional ao criar instrumentos contratuais voltados à mitigação de riscos e à ampliação da capacidade de investimento público. Nas décadas seguintes, o modelo evoluiu de grandes empreendimentos concentrados nos entes estaduais para uma progressiva descentralização, encontrando no nível municipal um espaço estratégico para a modernização de serviços públicos de proximidade, em consonância com as transformações da administração pública gerencial discutidas por Bresser-Pereira (2007).

Historicamente, a expansão das PPPs no âmbito municipal enfrentou obstáculos significativos decorrentes da limitada capacidade técnica e institucional de grande parte das prefeituras brasileiras para estruturar projetos complexos e contratos de longo prazo. Abrucio (2005) destaca que a fragilidade administrativa dos municípios constitui um dos principais entraves à efetividade das políticas públicas descentralizadas. Esse cenário é agravado pela restrição fiscal enfrentada pelos entes locais, que, conforme observa Rezende (2010), limita a oferta de garantias contratuais capazes de reduzir a percepção de risco por parte do setor privado, comprometendo a sustentabilidade e a governança dos arranjos de parceria.



As Parcerias Público-Privadas (PPPs) frequentemente operam sob uma tensão inerente entre a busca do parceiro privado pela eficiência econômica e a obrigatoriedade estatal de garantir a função social dos serviços. Enquanto o setor privado prioriza a otimização de custos e a maximização da rentabilidade para garantir a viabilidade do negócio, o poder público deve zelar pela universalização do acesso e pela qualidade inclusiva do atendimento. Essa divergência de interesses pode gerar conflitos, especialmente quando as metas de desempenho financeiro se sobrepõem à necessidade de atender populações vulneráveis em áreas menos lucrativas. Peci e Sobral (2011) ressaltam que a busca pela eficiência na gestão pública, quando alinhada com a iniciativa privada, pode comprometer a função social dos serviços prestados, caso não haja um equilíbrio adequado entre as metas financeiras e os objetivos de inclusão e justiça social.

Andrade (2018, p. 16) menciona que “a realidade da administração pública municipal no Brasil mostra que as demandas são muitas e os recursos são poucos”, evidenciando um descompasso estrutural entre responsabilidades atribuídas aos municípios e sua capacidade financeira e administrativa. Essa lacuna institucional impulsiona os gestores locais a buscarem alternativas que superem o modelo tradicional de contratação pública, com vistas à otimização da provisão de serviços essenciais. Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas emergem como um mecanismo estratégico para a atração de investimentos privados, permitindo que a restrição orçamentária não se converta em obstáculo absoluto ao desenvolvimento urbano e social.

A agenda ESG, embora consolidada no setor corporativo, ainda se apresenta como uma estrutura pouco sistematizada e fragmentada no âmbito da administração pública municipal brasileira. Frequentemente, os municípios desenvolvem ações pontuais nas áreas ambiental e social, sem integrá-las a um modelo de governança estratégica capaz de mensurar resultados de longo prazo Peci e Sobral (2011) apontam que a ausência de estruturas de governança integradas e de indicadores padronizados compromete a transparência, a avaliação de desempenho e a capacidade do setor público de demonstrar impacto socioambiental, dificultando, consequentemente, a atração de investimentos sustentáveis e o acesso a fontes de financiamento diferenciadas.

A ausência de uma abordagem integrada de governança nas PPPs municipais amplia os riscos associados à execução contratual, especialmente em contextos marcados por assimetrias de informação e fragilidade institucional. Peci e Sobral (2011) argumentam que modelos de parceria público-privada demandam arranjos robustos de governança capazes de alinhar incentivos, reduzir conflitos de agência e assegurar que os objetivos públicos não sejam subordinados exclusivamente à lógica econômico-financeira. Nesse sentido, a incorporação de critérios ESG apresenta-se como um instrumento potencial de mitigação de riscos, ao estruturar mecanismos de monitoramento, transparência e responsabilização que fortalecem a capacidade estatal no acompanhamento de contratos complexos.

A efetividade da incorporação de critérios ESG nas PPPs municipais está diretamente associada à capacidade técnica e institucional dos agentes públicos envolvidos na formulação, gestão e fiscalização dos contratos. Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) destacam que o fortalecimento da capacidade estatal nos municípios brasileiros passa, necessariamente, por investimentos contínuos em formação, qualificação profissional e aprendizagem organizacional. Assim, a educação administrativa e gerencial assume papel estratégico, não apenas como suporte operacional, mas como elemento estruturante da governança pública sustentável.

Para além da dimensão técnico-administrativa, a educação desempenha função central na consolidação de práticas de governança orientadas por critérios ESG, ao promover a participação social e o fortalecimento do controle democrático sobre a ação estatal. Freire (1996) enfatiza que processos educativos voltados à formação crítica dos cidadãos ampliam a capacidade de leitura da realidade social e de intervenção consciente nos espaços públicos. No contexto das PPPs municipais, essa dimensão educativa contribui para o acompanhamento social dos contratos, para a exigência de transparência e para a legitimação das decisões públicas, elementos indispensáveis à sustentabilidade institucional.

Deste modo, a educação pode ser compreendida como um eixo transversal capaz de articular as dimensões ambiental, social e de governança no âmbito das PPPs municipais. Demo (2015) sustenta que a educação orientada para a autonomia e a cidadania ativa fortalece a capacidade coletiva de avaliação crítica das políticas públicas e de seus resultados. Ao integrar ações educativas aos processos de planejamento, execução e avaliação das parcerias, os municípios ampliam as condições para institucionalizar práticas ESG de forma consistente, superando iniciativas fragmentadas e promovendo uma cultura de sustentabilidade de longo prazo.

Apesar do avanço normativo e do uso crescente das Parcerias Público-Privadas no âmbito municipal, observa-se que a incorporação de critérios ESG ainda ocorre de forma fragmentada, sem sistematização metodológica ou integração a modelos de governança capazes de orientar a tomada de decisão e a avaliação de resultados de longo prazo. Essa lacuna é particularmente sensível nos municípios brasileiros, onde limitações institucionais, fiscais e técnicas dificultam a consolidação de práticas sustentáveis alinhadas às dimensões ambiental, social e de governança nas PPPs.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a integração dos critérios ESG na avaliação e gestão das Parcerias Público-Privadas municipais no Brasil, considerando sua trajetória histórica, os desafios institucionais e o papel da educação como eixo estruturante da governança pública sustentável. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar a evolução histórica e normativa das PPPs no contexto municipal; (ii) identificar limitações e riscos associados à ausência de uma abordagem integrada de ESG; e (iii) propor um modelo conceitual orientado por critérios ESG adaptado à realidade dos municípios brasileiros.



A escolha do caso pauta-se na relevância do estudo em contribuir para o aprimoramento da governança das PPPs municipais, oferecendo uma abordagem analítica e propositiva que ultrapasse a ênfase tradicional na eficiência econômico-financeira. Segundo, salvo melhor juízo, ao integrar critérios ESG e ações educativas à gestão das parcerias, o trabalho busca ampliar o debate acadêmico e fornecer subsídios conceituais para gestores públicos, órgãos de controle e formuladores de políticas, fortalecendo a sustentabilidade, a transparência e a legitimidade das decisões públicas no âmbito local.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, adequada à análise de fenômenos complexos que envolvem arranjos institucionais, governança pública e sustentabilidade no âmbito das Parcerias Público-Privadas municipais. A escolha por esse delineamento metodológico justifica-se pela necessidade de compreender os fundamentos teóricos, normativos e institucionais que estruturam a incorporação de critérios ESG na administração pública local, sem a pretensão de mensuração estatística, mas com foco na interpretação crítica e contextualizada do fenômeno estudado.

2.1 TIPO E ABORDAGEM DA PESQUISA

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa tem seu caráter exploratório, uma vez que almeja aprofundar a compreensão sobre a integração do ESG nas PPPs municipais, tema ainda incipiente e pouco sistematizado na literatura nacional, especialmente no contexto da gestão pública local. Simultaneamente, assume caráter descritivo ao examinar a trajetória histórica, normativa e institucional das PPPs no Brasil, bem como os desafios associados à governança, à capacidade estatal e à dimensão educativa.

Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, conforme delineado por Minayo (2014), ao privilegiar a análise interpretativa de conceitos, marcos legais, arranjos institucionais e contribuições teóricas, permitindo apreender significados, relações e implicações que não seriam captados por métodos quantitativos.

2.2 PROCEDIMENTOS TÉCNICOS

No que se refere aos procedimentos técnicos, o estudo fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da análise de obras clássicas e contemporâneas da administração pública, governança, sustentabilidade, educação e Parcerias Público-Privadas, com destaque para autores nacionais como Bresser-Pereira, Abrucio, Peci, Justen Filho, Bursztyn, Demo e Freire, entre outros, assegurando aderência ao contexto institucional brasileiro.



A pesquisa documental concentrou-se na análise de marcos normativos e institucionais relevantes, com ênfase na Lei Federal nº 11.079/2004, além de documentos oficiais, relatórios técnicos e publicações institucionais relacionadas à governança pública, à sustentabilidade e às PPPs no âmbito municipal. Segundo Gil (2019), esse tipo de procedimento permite examinar fontes primárias e secundárias capazes de revelar a lógica de funcionamento das políticas públicas e de seus instrumentos de implementação.

2.3 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A coleta dos dados ocorreu por meio de levantamento sistemático de literatura científica e documentos oficiais, selecionados com base em critérios de relevância temática, reconhecimento acadêmico e aderência ao objeto de estudo. As fontes analisadas foram organizadas de modo a permitir a identificação de categorias analíticas relacionadas às dimensões ambiental, social e de governança, bem como aos aspectos históricos, institucionais e educativos das PPPs municipais.

A análise dos dados foi conduzida por meio de análise qualitativa de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), possibilitando a interpretação crítica dos textos à luz do referencial teórico adotado. Esse procedimento permitiu identificar convergências, lacunas e tensões entre os modelos tradicionais de PPPs e as propostas contemporâneas de governança orientadas por critérios ESG, bem como o papel da educação na consolidação dessas práticas.

2.4 DELIMITAÇÃO DO CORPUS E LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O corpus da pesquisa é composto por livros, artigos científicos, legislações e documentos institucionais publicados prioritariamente no contexto brasileiro, com foco no período posterior à promulgação da Lei nº 11.079/2004. Tal delimitação justifica-se pela intenção de analisar a evolução das PPPs municipais à luz das transformações recentes da administração pública e da emergência da agenda ESG.

Como limitação, destaca-se que o estudo não contempla análise empírica de casos específicos de PPPs municipais, concentrando-se em uma abordagem teórico-conceitual e normativa. Contudo, essa escolha metodológica é coerente com o objetivo do trabalho, que busca propor uma reflexão estruturada e um modelo conceitual de integração do ESG aplicável à realidade municipal brasileira, podendo subsidiar pesquisas empíricas futuras.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A construção de um sólido referencial teórico e metodológico exige a articulação harmoniosa entre diferentes níveis de abstração e evidência. O processo inicia-se com a elaboração de sínteses analíticas que condensam o estado da arte, permitindo a emersão de categorias interpretativas capazes de dar significado



aos dados brutos. A partir dessas categorias, torna-se possível estruturar modelos conceituais que sistematizam as relações entre as variáveis estudadas, sempre em diálogo direto com os padrões identificados na literatura e nos marcos normativos, garantindo que a investigação esteja fundamentada tanto em evidências acadêmicas quanto nas diretrizes regulatórias vigentes.

3.1 LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS DAS PPPS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA

A análise da literatura e dos marcos institucionais evidencia que as Parcerias Público-Privadas no âmbito municipal brasileiro operam em um contexto marcado por limitações estruturais que transcendem aspectos estritamente financeiros. Tais limitações estão fortemente associadas a fragilidades de governança, capacidade estatal e coordenação institucional, configurando um ambiente de risco elevado para a consecução dos objetivos públicos que orientam esses arranjos contratuais. Conforme destaca Abrucio (2005), a descentralização promovida pela Constituição de 1988 ampliou significativamente as responsabilidades dos municípios, sem que houvesse, na mesma proporção, o fortalecimento de suas capacidades administrativas, técnicas e gerenciais.

Um dos principais entraves à efetividade das PPPs municipais reside na assimetria de informação entre os entes públicos locais e os parceiros privados. A complexidade dos contratos de longo prazo, aliada à sofisticação técnica e financeira das empresas concessionárias, tende a colocar os municípios em posição de desvantagem na fase de modelagem, negociação e fiscalização contratual. Peci e Sobral (2011) argumentam que essa assimetria compromete a capacidade do poder público de alinhar incentivos, monitorar o desempenho e assegurar que os objetivos sociais e coletivos não sejam subordinados exclusivamente à lógica da rentabilidade privada.

Não obstante, a fragilidade fiscal dos municípios brasileiros intensifica os riscos associados às PPPs. Rezende (2010) observa que a limitada capacidade de geração de receitas próprias e a elevada dependência de transferências intergovernamentais restringem a possibilidade de oferta de garantias robustas, elemento frequentemente exigido pelos investidores privados para a mitigação de riscos contratuais. Esse cenário pode resultar em contratos desequilibrados, nos quais o setor público assume parcela significativa dos riscos, comprometendo a sustentabilidade financeira e a governança das parcerias no longo prazo.

Outro aspecto crítico refere-se à insuficiência de estruturas institucionais permanentes de governança voltadas à gestão das PPPs no nível municipal. Muitos municípios carecem de unidades técnicas especializadas, sistemas de monitoramento e indicadores de desempenho capazes de acompanhar a execução contratual de forma contínua e transparente. Segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), a ausência desses mecanismos fragiliza o controle público, dificulta a responsabilização dos agentes envolvidos e amplia o risco de desvios de finalidade, especialmente em contextos de baixa maturidade institucional.



A literatura também aponta que a pressão por eficiência econômica, frequentemente associada às PPPs, pode agravar essas limitações quando não acompanhada de mecanismos adequados de governança. Conforme discutido por Peci e Sobral (2011), a busca por redução de custos e maximização da eficiência, quando dissociada de critérios sociais e de transparência, tende a produzir resultados assimétricos, afetando negativamente a universalização do acesso e a qualidade dos serviços prestados à população, sobretudo em municípios com elevada vulnerabilidade social.

Nesse sentido, os resultados da análise indicam que os desafios enfrentados pelas PPPs municipais não decorrem apenas da escassez de recursos financeiros, mas, sobretudo, da ausência de arranjos de governança capazes de integrar planejamento, controle, transparência e participação social. Essas limitações estruturais evidenciam a necessidade de modelos que ultrapassem a abordagem tradicional centrada na eficiência econômico-financeira, incorporando dimensões institucionais e normativas que fortaleçam a capacidade estatal local. Tal constatação reforça a pertinência da agenda ESG como referencial analítico e normativo para a reestruturação da governança das PPPs municipais, tema que será aprofundado nas seções subsequentes.

3.2 CONTRIBUIÇÕES DA AGENDA ESG PARA A MITIGAÇÃO DE RISCOS NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS MUNICIPAIS

A incorporação da agenda ESG nas Parcerias Público-Privadas municipais emerge, à luz da análise teórica e normativa, como uma resposta estratégica às limitações estruturais de governança identificadas no contexto da gestão pública local. Diferentemente de abordagens tradicionais centradas exclusivamente na eficiência econômico-financeira, os critérios ambientais, sociais e de governança oferecem um referencial integrado capaz de reorganizar a lógica decisória das PPPs, ampliando a capacidade do poder público de mitigar riscos institucionais, contratuais e sociais inerentes a esses arranjos.

No que se refere à dimensão ambiental, a agenda ESG contribui para a internalização de riscos de longo prazo frequentemente negligenciados nos modelos convencionais de PPPs. Bursztyn e Bursztyn (2012) argumentam que políticas públicas orientadas pela sustentabilidade demandam a incorporação de critérios que considerem impactos ambientais cumulativos, resiliência dos serviços e preservação de recursos naturais ao longo do ciclo de vida dos projetos. No âmbito municipal, a adoção de indicadores ambientais nos contratos de PPPs permite reduzir riscos associados à degradação ambiental, a passivos futuros e a conflitos regulatórios, promovendo maior previsibilidade e alinhamento com objetivos de desenvolvimento sustentável.

A dimensão social do ESG desempenha papel central na mitigação de riscos relacionados à legitimidade e à aceitação social das PPPs municipais. Conforme discutido por Peci e Sobral (2011), a tensão entre eficiência econômica e função social dos serviços públicos constitui um dos principais fatores



de instabilidade nesses contratos. A incorporação de critérios sociais — como universalização do acesso, equidade territorial, qualidade do atendimento e mecanismos de participação social — contribui para equilibrar interesses públicos e privados, reduzindo riscos de contestação social, judicialização e descontinuidade dos projetos, especialmente em municípios marcados por desigualdades socioeconômicas.

No eixo da governança, a agenda ESG apresenta contribuições particularmente relevantes para o fortalecimento da capacidade estatal local. A adoção de práticas de governança orientadas por transparência, accountability e controle institucional possibilita a redução de assimetrias de informação e conflitos de agência, conforme apontado por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008). Mecanismos como indicadores de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de fiscalização e critérios claros de responsabilização fortalecem o acompanhamento da execução contratual, ampliando a capacidade dos municípios de exercer controle efetivo sobre contratos complexos e de longo prazo.

Além disso, a agenda ESG favorece a padronização de práticas e métricas, elemento essencial para a redução da fragmentação institucional observada na administração pública municipal. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) destaca que a ausência de indicadores integrados de desempenho compromete a avaliação de políticas públicas e dificulta a tomada de decisão baseada em evidências. Ao estruturar critérios mensuráveis nas dimensões ambiental, social e de governança, o ESG contribui para a construção de modelos comparáveis e replicáveis, fortalecendo a transparência e a credibilidade das PPPs perante investidores, órgãos de controle e a sociedade.

Os resultados da análise indicam, portanto, que a incorporação da agenda ESG nas PPPs municipais não deve ser compreendida como um adendo normativo ou meramente reputacional, mas como um instrumento estruturante de governança capaz de mitigar riscos sistêmicos e fortalecer a sustentabilidade institucional dos contratos. Ao integrar dimensões ambientais, sociais e de governança aos processos de planejamento, execução e avaliação das parcerias, os municípios ampliam sua capacidade de alinhar eficiência econômica, justiça social e responsabilidade pública, criando condições mais favoráveis para a perenidade e a legitimidade das PPPs no âmbito local.

3.3 EDUCAÇÃO COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA GOVERNANÇA ESG

A análise teórica evidencia que a incorporação efetiva de critérios ESG nas Parcerias Público-Privadas municipais depende não apenas de instrumentos normativos e mecanismos formais de governança, mas, sobretudo, de processos educativos capazes de fortalecer a capacidade crítica, técnica e institucional dos agentes públicos e da sociedade. A educação, nesse sentido, configura-se como um elemento estruturante da governança pública sustentável, ao promover a internalização de valores, a qualificação da tomada de decisão e o fortalecimento do controle democrático sobre arranjos contratuais complexos.



No âmbito da administração pública municipal, a educação assume papel central na formação de gestores capazes de compreender e operacionalizar a lógica integrada do ESG. Demo (2015) sustenta que a educação orientada para a autonomia e a competência crítica é condição essencial para a produção de conhecimento aplicado e para a superação de práticas meramente reprodutivas. Aplicada ao contexto das PPPs, essa perspectiva indica que a capacitação técnica dos agentes públicos deve ir além do domínio procedural, incorporando a capacidade de análise crítica dos impactos ambientais, sociais e institucionais dos contratos, bem como a avaliação contínua de seus resultados no longo prazo.

Para além da dimensão técnico-administrativa, a educação exerce função decisiva na ampliação da participação social e na legitimação das decisões públicas relacionadas às PPPs municipais. Freire (1996) enfatiza que processos educativos voltados à formação crítica dos sujeitos ampliam a capacidade de leitura da realidade e de intervenção consciente nos espaços coletivos. No contexto da governança das PPPs, essa abordagem contribui para o fortalecimento do controle social, ao capacitar cidadãos, conselhos e organizações da sociedade civil a acompanhar a execução dos contratos, exigir transparência e participar de forma qualificada dos processos decisórios que afetam a provisão de serviços públicos essenciais.

A articulação entre as contribuições de Freire e Demo permite compreender a educação como um eixo transversal capaz de integrar as dimensões ambiental, social e de governança do ESG no âmbito municipal. Enquanto Freire (1996) destaca a dimensão emancipatória e democrática da educação, Demo (2015) enfatiza seu papel na construção da autonomia intelectual e da competência técnica. Essa convergência teórica sustenta a compreensão de que a institucionalização de práticas ESG nas PPPs municipais exige investimentos contínuos em processos educativos que fortaleçam, simultaneamente, a capacidade estatal e o engajamento cidadão.

Os resultados da análise indicam, portanto, que a educação constitui um vetor estratégico para a consolidação de modelos de governança ESG nas PPPs municipais, ao transformar diretrizes normativas em práticas efetivas e socialmente legitimadas. Ao integrar ações educativas aos processos de planejamento, execução e avaliação das parcerias, os municípios ampliam suas condições de enfrentar limitações institucionais, reduzir riscos contratuais e promover uma cultura de sustentabilidade orientada ao interesse público e à justiça social no longo prazo.

3.4 PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL DE INTEGRAÇÃO ESG

A proposição de um modelo conceitual de integração dos critérios ESG nas Parcerias Público-Privadas municipais decorre da constatação de que, embora o arcabouço normativo das PPPs esteja relativamente consolidado no Brasil, sua operacionalização ainda permanece excessivamente orientada por critérios econômico-financeiros, em detrimento de uma visão ampliada de valor público. Nesse contexto, a



incorporação estruturada das dimensões ambiental, social e de governança apresenta-se como um caminho para reequilibrar a lógica contratual, alinhando eficiência, sustentabilidade e função social.

O modelo proposto parte do entendimento de que o ESG não deve ser tratado como um conjunto acessório de exigências, mas como um eixo estruturante da governança das PPPs, transversal a todas as fases do ciclo do projeto — planejamento, contratação, execução, monitoramento e avaliação. Tal abordagem dialoga com a perspectiva de governança pública contemporânea, que reconhece a necessidade de coordenação entre múltiplos atores, redução de assimetrias de informação e fortalecimento da capacidade estatal, especialmente no nível municipal.

Além disso, o modelo incorpora a educação como eixo transversal, compreendida tanto em sua dimensão técnico-administrativa quanto em sua função emancipatória e democrática. Inspirado em Freire (1996), entende-se a educação como prática social voltada à formação crítica dos sujeitos e à ampliação da participação cidadã. Complementarmente, Demo (2015) sustenta que a educação orientada para a autonomia e a cidadania ativa é condição essencial para o controle social qualificado e para a avaliação crítica das políticas públicas. No âmbito das PPPs municipais, essa dimensão educativa sustenta a institucionalização do ESG, evitando sua redução a um discurso formal ou meramente normativo.

Com base nesses pressupostos, o Quadro 1 apresenta a estrutura conceitual do modelo proposto, explicitando suas dimensões constitutivas e seus focos analíticos, de modo a evidenciar como o ESG se articula à governança das PPPs municipais.

Estrutura conceitual do modelo ESG aplicado às PPPs municipais

Dimensão	Finalidade no modelo	Foco analítico
Ambiental (E)	Assegurar sustentabilidade ecológica dos projetos	Uso eficiente de recursos, mitigação de impactos, inovação ambiental
Social (S)	Garantir a função social dos serviços	Universalização do acesso, qualidade do atendimento, inclusão social
Governança (G)	Fortalecer a capacidade estatal e o controle	Transparência, accountability, monitoramento e fiscalização
Educação (eixo transversal)	Sustentar a institucionalização do ESG	Capacitação técnica, participação social e aprendizagem organizacional

Elaborado pelo autor (2025)

A partir dessa estrutura conceitual, torna-se necessário avançar para a operacionalização do modelo, traduzindo seus princípios em instrumentos concretos aplicáveis à realidade municipal. Essa etapa é fundamental para evitar que o ESG permaneça em um nível abstrato ou retórico, sem efeitos práticos sobre a gestão contratual das PPPs. O Quadro 2 sistematiza os principais instrumentos propostos para cada dimensão do modelo, bem como os momentos do ciclo da PPP em que podem ser aplicados.



Instrumentos de operacionalização dos critérios ESG nas PPPs municipais

Dimensão	Instrumentos propostos	Momento de aplicação
Ambiental	Indicadores de desempenho ambiental; cláusulas de eficiência energética; metas de redução de impactos	Planejamento e execução
Social	Metas de universalização; indicadores de qualidade percebida; canais de participação social	Execução e avaliação
Governança	Matriz de riscos; comitês de acompanhamento; mecanismos de transparência ativa	Todas as fases do contrato
Educação	Programas de capacitação; educação cidadã; avaliação participativa	Transversal ao ciclo da PPP

Elaborado pelo autor (2025)

Esses instrumentos reforçam a ideia de que a governança das PPPs municipais deve ser compreendida como um processo dinâmico e contínuo, no qual o alinhamento entre interesses públicos e privados é constantemente negociado e monitorado. Ao estruturar metas, indicadores e espaços de participação, o modelo contribui para a redução de conflitos de agência e para o fortalecimento da legitimidade das decisões públicas.

Por fim, o Quadro 3 sintetiza as principais contribuições do modelo conceitual de integração ESG proposto neste estudo em relação às práticas tradicionais de gestão das Parcerias Público-Privadas municipais. A comparação evidencia como a adoção estruturada dos critérios ambientais, sociais, de governança e do eixo educativo promove uma reconfiguração da lógica decisória e da gestão contratual, ampliando a geração de valor público.

Comparação entre a abordagem tradicional e o modelo ESG de PPPs municipais

Aspecto analisado	Abordagem tradicional de PPPs	Modelo ESG proposto
Critério decisório central	Eficiência econômico-financeira	Valor público sustentável
Gestão contratual	Foco reativo e fragmentado	Monitoramento integrado e preventivo
Dimensão social	Secundária ou residual	Centralidade da função social
Governança	Controle formal e limitado	Transparência, accountability e controle social
Participação social	Pontual ou inexistente	Participação estruturada e contínua
Educação	Ausente ou instrumental	Eixo transversal da governança

Elaborado pelo autor (2025)

Dessa forma, o modelo conceitual proposto não se limita a agregar novas exigências aos contratos de PPP, mas busca reconfigurar a lógica de governança, ampliando a capacidade dos municípios de planejar, gerir e avaliar parcerias orientadas por critérios de sustentabilidade, justiça social e responsabilidade institucional. Ao integrar ESG e educação como eixos estruturantes, o modelo oferece uma base analítica e propositiva capaz de subsidiar tanto a prática administrativa quanto futuras pesquisas empíricas sobre PPPs municipais no Brasil.



4 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar a integração dos critérios ESG na avaliação e gestão das Parcerias Público-Privadas municipais no Brasil, considerando sua trajetória histórica, os desafios institucionais e o papel da educação como eixo estruturante da governança pública sustentável. A partir de uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, buscou-se compreender as limitações do modelo tradicional de PPPs e propor um modelo conceitual capaz de ampliar a geração de valor público no âmbito local.

Os resultados evidenciaram que as PPPs municipais operam em um contexto marcado por fragilidades institucionais, assimetrias de informação, restrições fiscais e limitações de capacidade técnica, fatores que comprometem a efetividade da governança e a realização plena da função social dos serviços públicos. Verificou-se que a predominância de uma lógica econômico-financeira na gestão das parcerias tende a acentuar riscos contratuais e a fragilizar a legitimidade social desses arranjos, especialmente em municípios com elevada vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse cenário, a agenda ESG revelou-se um referencial analítico e normativo relevante para a mitigação de riscos e o fortalecimento da governança das PPPs municipais. A incorporação integrada das dimensões ambiental, social e de governança permite reorganizar os processos decisórios, ampliar a transparência, fortalecer mecanismos de controle e alinhar interesses públicos e privados em uma perspectiva de longo prazo. Diferentemente de abordagens fragmentadas, o ESG, quando estruturado de forma sistêmica, contribui para a sustentabilidade institucional e para a legitimidade das parcerias.

Destaca-se, ainda, o papel central da educação como eixo transversal do modelo proposto. Conforme demonstrado, processos educativos voltados à formação crítica, à capacitação técnica e à participação cidadã são fundamentais para a institucionalização das práticas ESG nas PPPs municipais. A educação fortalece tanto a capacidade estatal quanto o controle social, promovendo uma governança mais democrática, transparente e orientada ao interesse público.

Como principal contribuição, o estudo apresentou um modelo conceitual de integração dos critérios ESG às PPPs municipais, articulando estrutura conceitual, instrumentos de operacionalização e impactos sobre a governança. Esse modelo oferece subsídios teóricos e analíticos para gestores públicos, órgãos de controle e formuladores de políticas, além de ampliar o debate acadêmico sobre sustentabilidade, governança e parcerias no nível local.

Por fim, reconhece-se como limitação a ausência de análise empírica de casos específicos, o que abre espaço para pesquisas futuras que testem e validem o modelo proposto em diferentes realidades municipais. Estudos comparativos, análises de desempenho e investigações empíricas poderão aprofundar a compreensão dos impactos da integração do ESG nas PPPs, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo da governança pública sustentável no Brasil.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os desafios da descentralização na gestão pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401–420, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo. Capacidades estatais e desenvolvimento: o papel dos governos subnacionais no Brasil contemporâneo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 83, p. 1–18, 2013.

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. Governança municipal no Brasil contemporâneo: crise, desafios e possibilidades. *Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte*, v. 3, n. 1, p. 12–24, 2018. DOI: 10.35699/2525-8036.2018.5103. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e5103>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

DEMO, Pedro. Educação e qualidade. Campinas: Papirus, 2015.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Guia de governança pública: orientações para a gestão de organizações públicas. São Paulo: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parcerias público-privadas: comentários à Lei nº 11.079/2004. São Paulo: Dialética, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia Maria. Parcerias público-privadas: análise crítica de experiências e tendências no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 957–982, 2008.

PECI, Alketa; SOBRAL, Felipe de Souza. Governança pública e parcerias público-privadas: desafios institucionais e gerenciais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 399–421, 2011.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2010.