

O Pilar Social (S) do ESG como Diretriz de Políticas Públicas nas Compras Governamentais no Brasil

The Social Pillar (S) of ESG as a Guideline for Public Policy in Government Procurement in Brazil

El Pilar Social (S) del ESG como Directriz de las Políticas Públicas en las Compras Gubernamentales en Brasil

Grupo temático 07 - Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial

Daniel da Silva Almeida, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Ilana Trombka, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

As compras públicas movimentam 16% do PIB brasileiro, consolidando-se como uma alavanca estratégica para a equidade social. Este artigo de revisão bibliográfica tem como objetivo central analisar a aplicação do pilar social (S) dos critérios Ambientais, Sociais e de Governança (ESG) nas compras públicas brasileiras, dimensão reconhecida como a mais complexa e menos operada na gestão pública nacional, trazendo-o como instrumento de política social. Por meio de uma revisão sistemática de 50 estudos publicados no último triênio, a pesquisa avaliou o estado da arte, os desafios de implementação e os impactos sociais decorrentes dessa integração. Os principais resultados revelam um significativo avanço legislativo aplicado nas contratações públicas, por meio da Lei nº 14.133/2021, que formalizou a sustentabilidade tanto como um princípio norteador das licitações como a fez se tratar de um objetivo, dando-lhe a diretriz, sua efetivação enfrenta um estágio embrionário e fragmentado. Esse progresso contrasta com profundas lacunas na implementação, marcadas por um baixo compromisso político, *déficits* de capacidade operacional e resistência institucional. A principal contribuição deste estudo reside no mapeamento do conhecimento atual, com a identificação das barreiras sistêmicas que possam limitar o potencial transformador da modernização proposta às compras públicas e na proposição de uma agenda de pesquisa focada em fortalecer o nexo entre o poder de compra estatal e a promoção da equidade social no país.

Palavras-chave

Compras Públicas Sustentáveis; ESG (Ambiental, Social e Governança); Pilar Social; Políticas Públicas; Lei nº 14.133/2021

ABSTRACT

Public procurement accounts for 16% of Brazil's GDP, consolidating its position as a strategic lever for social equity. This literature review article aims to analyze the application of the social pillar (S) of Environmental, Social, and Governance (ESG) criteria in Brazilian public procurement, a dimension recognized as the most complex and least operated in national public management, bringing it as a social policy instrument. Through a systematic review of 50 studies published in the last three years, the research evaluated the state of the art, the challenges of implementation, and the social impacts resulting from this integration. The main results reveal significant legislative progress in public procurement through Law No. 14,133/2021, which formalized sustainability both as a guiding principle for bidding and as an objective, giving it guidelines. However, its implementation is still in an embryonic and fragmented stage. This progress contrasts with profound gaps in implementation, marked by low political commitment, operational capacity deficits, and institutional resistance. The main contribution of this study lies in mapping current knowledge, identifying systemic barriers that may limit the transformative potential of the proposed modernization of public procurement, and proposing a research agenda focused on strengthening the link between state purchasing power and the promotion of social equity in the country.

Keywords

Sustainable Public Procurement; ESG (Environmental, Social, and Governance); Social Pillar; Public Policies; Law No. 14,133/2021

RESUMEN

Las compras públicas mueven el 16 % del PIB brasileño, consolidándose como una palanca estratégica para la equidad social. El objetivo principal de este artículo de revisión bibliográfica es analizar la aplicación del pilar social (S) de los criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en las compras públicas brasileñas, una dimensión reconocida como la más compleja y menos utilizada en la gestión pública nacional, presentándola como un instrumento de política social. Mediante una revisión sistemática de 50 estudios publicados en los últimos tres años, la investigación evaluó el estado actual, los retos de implementación y los impactos sociales derivados de esta integración. Los principales resultados revelan un avance legislativo significativo aplicado en la contratación pública, a través de la Ley n.º 14.133/2021, que formalizó la sostenibilidad tanto como principio rector de las licitaciones como objetivo, dotándola de una directriz, pero su aplicación se encuentra en una fase embrionaria y fragmentada. Este progreso contrasta con profundas lagunas en la implementación, marcadas por un bajo compromiso político, déficits de capacidad operativa y resistencia institucional. La principal contribución de este estudio radica en el mapeo del conocimiento actual, con la identificación de las barreras sistémicas que pueden limitar el potencial transformador de la modernización propuesta para las compras públicas y en la propuesta de una agenda de investigación centrada en fortalecer el nexo entre el poder de compra del Estado y la promoción de la equidad social en el país.

Palabras clave

Compras públicas sostenibles; ESG (medioambiental, social y gobernanza); pilar social; políticas públicas; Ley n.º 14.133/2021

1. Introdução

As compras públicas, que representam aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto (PIB) global, consolidaram-se como uma ferramenta estratégica de governança, com potencial para influenciar práticas de mercado e catalisar resultados sociais (Manta et al., 2022). No Brasil, dados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos ressaltaram que as compras públicas nacionais representam 16% do Produto Interno Bruto (PIB)¹.

Em meio a esse cenário, a crescente relevância da agenda ESG (Ambiental, Social e Governança) em escala global vem impulsionando sua gradual inserção no setor público, que passa a ser visto não apenas como regulador, mas como um ator estratégico na promoção do desenvolvimento sustentável. A ascensão da ESG, alinhado pelos apelos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), tem pressionado tanto o setor privado quanto o público a incorporarem critérios de sustentabilidade em suas operações. No Brasil, essa tendência vem se materializando em avanços legais, a exemplo da promulgação da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), que formaliza a inserção de princípios de sustentabilidade nos processos de contratação governamental (ALMEIDA *et al.*, 2024; COSTA *et al.*, 2025).

Nesse contexto, o pilar Social (S), frequentemente considerado o mais complexo de mensurar e implementar, emergiu como um campo especial de análise por sua proximidade aos instrumentos de políticas pública com alto

¹ COMPRAS PÚBLICAS: Segunda região que mais investiu em contratações públicas em 2025, Nordeste lidera debate nacional sobre o assunto esta semana. Publicado em 26/05/2025 16h54 - Atualizado em 28/05/2025 14h41. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/segunda-regiao-que-mais-investiu-em-contratacoes-publicas-em-2025-nordeste-lidera-debate-nacional-sobre-o-assunto-esta-semana>. Acesso em: 24 Jan. 2026.

potencial de impacto, como as compras governamentais. As Compras Públicas Sustentáveis (CPS) são conceituadas como um instrumento capaz de agregar valor para além da mera aquisição de bens e serviços. A literatura reconhece o papel fundamental da Administração Pública na promoção do desenvolvimento sustentável (FIORINO, 2010), utilizando seu poder de compra para equilibrar progresso econômico, justiça social e preservação ambiental (COSTA *et al.*, 2025).

A problemática central do presente artigo está na aparente contradição entre o avanço de marcos normativos no Brasil, que buscam alinhar as compras governamentais a objetivos sociais, e a realidade de sua implementação. Pesquisas recentes indicam que as ações de ESG no setor público brasileiro aparenta se encontrar em estágio "embrionário" e "fragmentado" (SILVA; RIBEIRO, 2025), sugerindo a existência de um hiato significativo entre a intenção da política e sua execução prática, ou seja, apesar de ganhar espaço no arcabouço normativo, a literatura também vem apontando uma lacuna crítica entre a ambição legislativa de incorporar esses critérios sustentáveis neste recorte das contratações públicas e a operacionalização efetiva, em especial, da dimensão social do ESG naqueles processos. Estudos indicam que a aplicação prática desses critérios vem sendo dificultada por algumas barreiras sistêmicas, identificando compromissos políticos limitados e capacidades organizacionais insuficientes, além da implementação inconsistente entre diferentes esferas de governo (MARTINS; JUDENSNAIDER, 2023; INGLAT *et al.*, 2024). Essa desconexão representa não apenas uma oportunidade perdida, mas uma falha crítica da governança pública que boicota ativamente o potencial inovador e disruptivo do Estado para corrigir desigualdades sociais, promovendo o desenvolvimento inclusivo em meio às Políticas públicas.

A presente revisão postula que o persistente hiato entre as normativas para 'compras sociais' e sua prática no Brasil deriva de uma cultura administrativa que privilegia a conformidade auditável, consequentemente afastando-se das inovações, em detrimento da gestão de resultados sociais complexos e de difícil quantificação, desafio este que o pilar 'S' do ESG propõe de maneira singular. Nesse cenário, os avanços normativos podem ser interpretados como atos de legitimação política (*credit claiming*), enquanto suas falhas de implementação revelam uma dinâmica de evitação de responsabilidade (*blame avoidance*) por parte da burocracia, que opera em um ambiente de incerteza métrica e receio de sanções (DE JONG, 2025).

Posto isso, a revisão sistemática ora proposta se justifica pela necessidade de consolidar o conhecimento disperso sobre o tema, oferecendo um panorama abrangente dos mecanismos, desafios e impactos da alavancagem das compras governamentais focada no avanço de políticas sociais no Brasil. Ao sintetizar evidências existentes, o presente estudo pretende identificar os principais avanços normativos e avaliar as barreiras sistêmicas que impedem sua plena efetivação. Para tanto, utiliza-se o arcabouço teórico sobre o uso de informação não financeira na esfera pública para estruturar a análise dos desafios à implementação, auxiliando, assim, os agentes formuladores de políticas, os gestores públicos e outros acadêmicos, com o objetivo de preencher a lacuna de conhecimento fundamental para o aprimoramento da governança pública e da equidade social.

Para atingir o objetivo do estudo, o artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: (a) fundamentação teórica, com o intuito de conectar as contratações públicas à sustentabilidade e às políticas sociais; (b) procedimentos metodológicos que permitam detalhar a revisão sistemática; (c) analisa os resultados, mapeando o perfil dos estudos e sintetizando os achados temáticos, e a respectiva discussão das implicações teóricas e práticas desses resultados; e, por fim, (d) aborda as limitações da literatura propondo uma agenda para pesquisas futuras, seguida das conclusões.

2. Referencial Teórico

O referencial teórico pretende estabelecer as bases conceituais que sustentam a análise, conectando o campo das contratações públicas aos paradigmas da sustentabilidade e das políticas sociais. A partir desse delineamento conceitual, será perceptível a fundamentação existente acerca do argumento central de que as compras governamentais são instrumentos estratégicos para a promoção de um desenvolvimento justo, equitativo e sustentável.

Em suma, o arcabouço teórico será essencial para estruturar a análise subsequente e interpretar os fenômenos observados na prática da gestão pública brasileira.

2.1. A Sustentabilidade como Foco Conceitual para a Esfera Pública

A tese de que a sustentabilidade deve ser o foco conceitual para a Administração Pública moderna encontra forte embasamento nos trabalhos de Fiorino (2010). No contexto do setor público, a sustentabilidade é definida como uma abordagem de gestão que busca o equilíbrio entre o progresso econômico, a justiça social e a preservação ambiental (FIORINO, 2010). Essa visão transcende a perspectiva meramente ambiental e passa a integrar outras dimensões, sendo outros grandes destaques a social e a econômica, interdependentes e essenciais para uma governança de longo prazo.

O fato é que a esfera pública desempenha um papel duplo e importante para a promoção da sustentabilidade. Se por um lado ela atua como reguladora e formuladora de políticas, estabelecendo diretrizes, regulamentos e incentivos que moldam o comportamento de empresas e cidadãos para o alcance de objetivos socioambientais, por outro, atua como uma grande organização, com suas próprias operações e práticas de gestão que produzem impactos significativos. A literatura destaca a intersecção dos papéis que a Administração Pública, que pode catalisar transformações sistêmicas, tornando-se um agente central na concretização de um modelo de desenvolvimento mais justo e sustentável (FIORINO, 2010).

2.2. Desvendando o Pilar Social (S) do ESG no Contexto Público

A aplicação do Pilar Social (S) na Administração Pública exige uma adaptação de seu escopo para além da visão institucional habitual, que, em tese, se concentra em métricas de gestão de competências e nas relações com a comunidade. No contexto estatal, o pilar 'S' abrange um espectro mais amplo de responsabilidades, englobando promoção de direitos fundamentais, redução de desigualdades e garantindo bem-estar para toda a sociedade. A materialização desse pilar ocorre por meio de políticas públicas e da própria gestão da máquina pública, tendo como principais desdobramentos no setor público:

- Equidade e Inclusão, com ações voltadas à promoção da diversidade de gênero e racial em cargos de liderança, seja no setor público ou no privado (por meio de regulação), e a criação de políticas afirmativas, a exemplo da exigência legal de representações femininas em conselhos de administração de grandes empresas públicas e/ou privadas;
- Saúde e Bem-Estar no Trabalho, por meio de políticas que visam proteger a saúde física e mental dos trabalhadores públicos e privados, mediante a regulação de temas como a gestão de riscos psicossociais e em debates sobre reformas na jornada de trabalho que buscam um melhor equilíbrio entre vida profissional e pessoal;
- Direitos e Proteções Sociais, com legislação e políticas que fortaleçam a rede de proteção social, como os avanços na ampliação da licença-maternidade e paternidade, e a implementação de fortes mecanismos de combate ao assédio moral e sexual no ambiente de trabalho, seja público ou privado; e
- Inclusão Socioeconômica, com a utilização de instrumentos de políticas públicas, como as compras governamentais que podem fomentar a inclusão de pessoas vulneráveis e tradicionais, a exemplo do apoio à agricultura familiar e a comunidades indígenas e quilombolas, gerando impactos sociais e econômicos diretos.

Percebe-se que o 'S' do ESG refere-se à gestão das relações de uma organização com seus funcionários, fornecedores, clientes e as comunidades onde opera. Como observado, no contexto das contratações públicas, sua aplicação tende a promover ações de equidade e inclusão, resguardar direitos trabalhistas e proporcionar bem-estar social, priorizando, por exemplo, a contratação de empresas que empregam grupos vulneráveis ou que investem no desenvolvimento local (FERREIRA; MACIEL FILHO, 2013). Trata-se de um conceito está intrinsecamente ligado à teoria do *Triple Bottom Line* (tripé da sustentabilidade), que postula que o verdadeiro sucesso de uma organização deve ser medido por seu desempenho integrado nas dimensões social, ambiental e econômica. No âmbito das CPS, essa teoria reforça a interconexão existente entre essas três dimensões, argumentando que decisões de compra não podem se basear apenas em critérios financeiros, mas devem também ponderar seus impactos sociais e ambientais (CALDAS, 2022).

2.3. A Dualidade da Aplicação no Setor Público: Políticas Externas x Atividades Internas

Para uma análise rigorosa do pilar ‘S’, é útil adotar um modelo que distinga as duas frentes de atuação estatal. Inspirado na discussão de De Jong (2025) sobre o duplo impacto da sustentabilidade no governo, propõe-se uma distinção analítica entre as políticas voltadas para a sociedade e a gestão das operações internas da própria máquina pública. Essa distinção ajuda a organizar a análise e avaliação da coerência entre o discurso e a prática pela esfera pública.

- A Sustentabilidade com ‘S’ maiúsculo pode ser atribuída às políticas externas em seu amplo alcance, onde o governo formula e implementa-a para induzir transformações a seus administrados. Nessa dimensão, o Estado atua como um agente regulador e formulador de políticas, por meio da legislação trabalhista, de programas de transferência de renda, de políticas de cotas ou mesmo do uso de compras públicas para fomentar mercados inclusivos, dentre outras inúmeras possibilidades e ações; e

- A sustentabilidade com ‘s’ minúsculo, que abrange práticas internas da Administração, em sua função institucional de agente empregador, abraçando a gestão do seu próprio capital humanos (agentes e empregados públicos), incluindo políticas de diversidade e inclusão em seus próprios quadros, programas de saúde e bem-estar, combate ao assédio interno e sustentabilidade de suas próprias operações, como gestão de resíduos em prédios públicos e reduzindo desperdícios.

Uma análise completa do pilar social na Administração Pública deve, obrigatoriamente, considerar essa dupla dimensão. A coerência entre as políticas externas ‘S’ e as práticas internas ‘s’ torna-se um indicador-chave da maturidade e do comprometimento real da esfera pública com a Agenda Social da sustentabilidade, identificável, inclusive, nos ODS ONU:

ODS 1 – Erradicação da Pobreza;

ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável

ODS 3 – Saúde e Bem-Estar

ODS 4 – Educação de Qualidade

ODS 5 – Igualdade de Gênero

ODS 6 – Água Potável e Saneamento

ODS 8 – Trabalho Decente

ODS 10 – Redução das Desigualdades

ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis

ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes

Considerando que 10 dos 17 objetivos delineados pela ONU, percebe-se nestes o alcance da sustentabilidade ‘S’ e ‘s’, havendo, inclusive, dependência de procedimentos ligados às contratações públicas, que permitem o atendimento aos ODS 3, 4, 6 e 8 (diretamente) e 2, 5, 10 e 11 (indiretamente), demonstrando-a como forte componente social para seu desenvolvimento, pelo que abordaremos brevemente a seguir.



2.4. Compras Públicas Sustentáveis como Instrumento de Política Pública

Tradicionalmente vistas como uma função administrativa focada na eficiência econômica, as compras governamentais evoluíram e se tornaram um valioso instrumento de política pública, ao, estrategicamente, transcender a simples aquisição de bens e serviços pelo menor/melhor preço, reconhecendo-a como uma alavanca para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável, a inclusão social e a gestão ambiental (CALDAS, 2022).

A legislação brasileira, em especial a Lei nº 14.133/2021, reflete essa mudança ao posicionar as contratações sustentáveis como ferramenta para alcançar objetivos sociais e ambientais mais amplos, alinhando as práticas de contratação a metas de políticas públicas transversais (GALVÃO; SILVA, 2025).

Posto o arcabouço teórico, será detalhado o procedimento metodológico adotado para analisar a materialização desses conceitos no contexto brasileiro.

3. Metodologia

A metodologia adotada neste estudo foi uma revisão sistemática da literatura, escolhida por sua capacidade de oferecer uma análise abrangente, transparente e replicável do estado da arte sobre a aplicação do pilar 'S' nas CPS, permitindo a síntese rigorosa do conhecimento existente, a identificação de lacunas e a fundamentação de uma agenda de pesquisa futura.

A formulação de um procedimento metodológico claro e sistemático é indispensável para garantir o rigor e a validade de uma análise acadêmica. Este artigo empregou uma abordagem de revisão de literatura narrativa, método considerado de grande utilidade para a síntese e exemplificação didática de temas emergentes, como é o caso da aplicação da agenda ESG no setor público (SILVA; RIBEIRO, 2025).

A análise documental e bibliográfica foi conduzida com base exclusiva em um conjunto delimitado de fontes, considerando o último triênio, com diferentes tipologias de documentos de modo a apresentar uma visão multidisciplinar captada, por maioria, de pesquisas acadêmicas com aplicação da sustentabilidade e o pilar 'S'.

As fontes de dados utilizadas incluíram:

1. Artigos científicos publicados em periódicos acadêmicos, que forneceram a fundamentação teórica e análises empíricas sobre a temática;
2. Relatórios técnicos sobre o panorama ESG no Brasil, buscando-se uma visão atualizada das tendências legislativas e de mercado; e
3. Resumos de pesquisas sobre a aplicação do ESG no setor público, viabilizando sintetizar diagnósticos e desafios específicos do contexto brasileiro.

A análise de conteúdo foi estruturada em etapas sequenciais, onde se procedeu à identificação e sistematização dos avanços normativos que conectam o Pilar Social do ESG às compras governamentais, seguido dos desafios à sua implementação categorizados com base no modelo tripartite de obstáculos: organização, informação e cultura, como proposto por De Jong (2025), com o intuito de explicar a subutilização de informações não financeiras na gestão pública.

3.1. Estratégia de Busca e Seleção

O processo de coleta e análise dos dados seguiu etapas bem definidas para garantir a robustez e a confiabilidade dos resultados.

3.2. Consultas de Pesquisa

A questão de pesquisa central que orientou este estudo foi: “Aplicação do Pilar Social do ESG na Administração Pública brasileira valendo-se das compras públicas como impulsionadora de políticas sociais”, desdobrando as consultas de forma mais específica, com o intuito de garantir uma cobertura ampla da literatura, incluindo:

- Como as compras públicas sustentáveis influenciam o desenvolvimento de políticas sociais na administração pública brasileira? e
- Como as compras públicas no Brasil podem promover a equidade e a inclusão social por meio da implementação efetiva do Pilar Social do ESG?

3.3. Critérios de Inclusão e Exclusão

Para a seleção dos estudos, foram definidos critérios claros, incluindo artigos de periódicos nacionais e internacionais, revisados por pares e publicados no último triênio, tendo como foco temático a intersecção entre compras públicas, sustentabilidade social (S) e políticas públicas no contexto atual brasileiro.

3.4. Processo de Triagem e Análise

Com ajuda da inteligência artificial apropriada para realizar uma busca inicial nas bases de dados, utilizando as consultas e os critérios definidos, foram identificados 94 artigos. Em seguida, foi aplicado o método de encadeamento de citações (para frente e para trás), com o intuito de analisar as referências dos artigos selecionados e os estudos que os citaram posteriormente. Esse processo identificou 61 artigos adicionais relevantes.

Considerando todos os 155 artigos pré-selecionados, foi realizada a avaliação de sua pertinência, que culminou na seleção final de uma amostra de 50 potenciais estudos, considerados altamente relevantes para o escopo desta revisão.

3.5. Análise e Síntese dos Dados

Os 50 artigos selecionados foram submetidos a uma análise de conteúdo por meio de uma síntese temática, que possibilitou a identificação, a categorização e a análise dos principais eixos de pesquisa, seus desafios de implementação, suas barreiras e facilitadores e, por fim, das conclusões predominantes na literatura, estruturando os resultados de forma coerente e aprofundada.

A análise a seguir está estruturada de acordo com essa abordagem, contrastando o arcabouço normativo com as barreiras à sua efetivação.

4. Resultados e Discussões

Serão apresentados os resultados da revisão sistemática, mapeando o cenário da pesquisa sobre o pilar ‘S’ do ESG nas contratações públicas no Brasil. A análise se inicia com uma caracterização geral dos estudos e, em seguida, aprofunda-se na síntese dos principais temas identificados na literatura.

4.1. Caracterização dos Estudos

A análise dos 50 estudos selecionados revela um campo de pesquisa diversificado, com predomínio de abordagens qualitativas, como estudos de caso e análises jurídicas, complementadas por estudos quantitativos e de metodologia mista. O foco geográfico concentrou-se nos contextos federal e municipal brasileiros, com uma atenção especial da literatura recente à análise da Lei nº 14.133/2021 e suas implicações para a sustentabilidade nos processos licitatórios.

4.2. Análise Temática da Literatura

A síntese temática da literatura permitiu a identificação de quatro eixos centrais que estruturam o debate acadêmico sobre o tema: marcos legislativos, práticas de implementação, impacto social e barreiras e facilitadores.

1. Marcos Legislativos e Institucionais: 35 (trinta e cinco) estudos analisados convergiram para a LLCA, apontando-a como um avanço legislativo fundamental para a institucionalização das contratações públicas sustentáveis no Brasil. No entanto, a literatura também destacou que sua aplicação vem ocorrendo de forma desigual, com lacunas significativas de regulamentação e operacionalização, especialmente em níveis municipais, o que limita seu potencial transformador (MARTINS; JUDENSNAIDER, 2023). Contudo, a promessa contida neste arcabouço legal encontra barreiras significativas em sua aplicação, como revelam as próprias práticas de implementação;
2. Práticas de Implementação e Compromisso Institucional: 30 (trinta) estudos analisados revelaram uma adoção altamente variável dos critérios sociais nas práticas de compra, cujo progresso foi frequentemente limitado por déficits de capacidade técnica e de treinamento dos agentes públicos. Importante destacar que o baixo compromisso político foi identificado como o elo mais fraco na cadeia de implementação, minando a aplicação sistêmica e consistente das diretrizes de sustentabilidade social (INGLAT et al., 2024). Certo que estes déficits de comprometimento e capacidade refletem diretamente na magnitude e no alcance dos resultados observados;
3. Impacto Social e Resultados de Inclusão: 25 (vinte e cinco) estudos apresentaram evidências de impactos sociais positivos decorrentes de iniciativas focadas em CPS, ao incluírem apoio à agricultura familiar, inclusão de egressos do sistema prisional e fortalecimento de economias locais. No entanto, tais resultados foram pontuais e limitados pelas falhas de governança, monitoramento insuficiente e/ou falta de mecanismos eficientes para avaliação de impacto (Almeida et al., 2022); e
4. Barreiras e Facilitadores: 30 (trinta) estudos possibilitaram sistematizar os principais fatores que dificultam ou promovem a implementação de compras públicas sociais. A Tabela 1 resume esses fatores.

Tabela 1

Barreiras e facilitadores de implementação de compras sociais

Barreiras Identificadas	Facilitadores Identificados
Resistência institucional à mudança	Estruturas legais claras e robustas
Baixo compromisso político	Cultura de planejamento e governança
Falta de treinamento e capacitação	Engajamento das partes interessadas
Restrições orçamentárias	Incentivos de mercado e coerência política
Fiscalização e monitoramento fracos	Transparência e uso de tecnologia
Mentalidades tradicionais de compras	Liderança organizacional forte

Fonte: Elaborado pelo Autor

4.3. Discussão dos resultados

Interpretando de forma crítica os achados da revisão trazida para o Pilar ‘S’, conectando-os às implicações teóricas e práticas mais amplas, objetivou-se explorar as tensões, convergências e lacunas identificadas na literatura para construir uma compreensão mais detalhada sobre o tema, baseado pela literatura atual.

A principal tensão foi obtida pelo profundo descompasso entre o avançado arcabouço legal brasileiro, simbolizado pela Lei nº 14.133/2021, e a sua frágil implementação prática pelos gestores públicos. Embora a lei apresente a sustentabilidade como um princípio orientador, sua efetivação esbarra em fatores sistêmicos decorrentes da falha de governança. O baixo compromisso político, como apontado por Inglat *et al.* (2024), impede que a sustentabilidade social seja tratada como uma prioridade estratégica, resultando em alocação inadequada de recursos e fiscalização deficiente. Complementarmente, a resistência institucional à mudanças, destacadas por Silva e Young (2022), perpetuam as práticas de compra tradicionais e sem perspectivas de inovação. Essa lacuna levanta questões fundamentais sobre a capacidade estatal e a legitimidade institucional em nações em desenvolvimento, visando atender a agendas políticas progressistas por meio de resultados sociais concretos.

Percebe-se, nos estudos revisados, a existência de um forte consenso na literatura sobre o potencial transformador das CPS como instrumento de política social, mas que, por sua vez, apresenta uma notável divergência quanto à extensão e à eficácia com que esse potencial é realizado na prática, variação esta que pode ser atribuída aos diferentes focos analíticos dos estudos. Observam-se pesquisas que se concentraram em resultados programáticos, como as que avaliam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tenderam a reportar sucessos tangíveis e impactos sociais positivos, enquanto outros estudos analisaram resultados estruturais em nível sistêmico, revelando falhas persistentes, além de implementação superficial e fragmentada, o que torna importante a distinção para entender por que coexistem narrativas de sucesso pontual e de fracasso sistêmico.

Os achados desta revisão reforçam teorias que posicionam as contratações públicas como uma alavanca estratégica para o desenvolvimento sustentável, alinhando-se à teoria do *triple bottom line*, mas que desafiam modelos teóricos puramente normativos e subestimam a complexidade da implementação.

Como implicação teórica, a pesquisa aponta para a necessidade de desenvolver teorias que integrem de forma mais eficiente as variáveis como capacidade institucional, cultura organizacional e o contexto sociopolítico. A literatura trouxe uma lacuna na aplicação de teorias de gestão da mudança organizacional às Compras Públicas Sustentáveis, indicando um caminho promissor para futuras investigações teóricas.

Como implicações práticas para gestores públicos e formuladores de políticas, as implicações são mais claras e urgentes, posto que a literatura evidenciou a necessidade crítica de investir em programas de capacitação continuada para seus agentes públicos, em especial, os de contratação, a fim de superar os déficits de conhecimento técnico. Além disso, é fundamental fortalecer os mecanismos de monitoramento e avaliação para medir o impacto social das compras e ajustar as estratégias com base em evidências.

Por fim, torna-se imperativo promover uma cultura de planejamento estratégico e governança ética, que transcenda a mera conformidade legal e incorpore a sustentabilidade social como um valor central da administração pública (MARINHO; CISNE, 2024; STURMER *et al.*, 2022).

5. Conclusão

O artigo de revisão bibliográfica demonstrou que, embora o Brasil possua um avançado marco legal para a promoção de contratações públicas socialmente responsáveis, o potencial transformador desse arcabouço é limitado por barreiras sistêmicas decorrente as da sua implementação, da governança e, sobretudo, do compromisso político. A Lei nº 14.133/2021 representa uma oportunidade para alinhar o poder de compra estatal às ODS da ONU, principalmente aos objetivos de equidade e inclusão, contudo, a distância entre a norma e a prática permanece sendo o principal desafio na esfera pública, ratificando a existência de uma falha de governança que necessita de atenção urgente.

Como principal contribuição, o estudo oferece uma síntese crítica que não apenas mapeia o conhecimento atual, mas também ilumina o caminho para futuras pesquisas e reformas práticas, de modo que as compras públicas se tornem, de fato, um motor para a equidade social no Brasil, sendo imprescindível um esforço coordenado para alinhar a prática administrativa à ambição legislativa, transformando esse potencial em realidade factível.

5.1. Limitações da literatura

O reconhecimento das limitações da literatura existente é um passo fundamental para a construção de uma agenda de pesquisa futura que seja relevante e capaz de preencher as lacunas de conhecimento. A análise crítica dos 50 estudos permitiu identificar algumas limitações recorrentes no corpo de pesquisa atual:

1. Viés geográfico, posto que muitos estudos se concentram em regiões e/ou municípios específicos, limitado a generalização dos achados para o diversificado contexto nacional brasileiro;
2. Limitações metodológicas, uma vez que várias pesquisas se baseiam em amostras pequenas ou em estudos de caso exploratórios, restringe a replicabilidade dos resultados; e

3. Foco legislativo excessivo, dada a ênfase acentuada na análise da nova legislação, em detrimento de avaliações de impacto longitudinais que possibilitassem mensurar efeitos práticos e de longo prazo das políticas de compras sociais.

5.2. Proposta de Agenda de Pesquisa Futura

Com base nas lacunas identificadas, propõe-se a seguinte agenda de pesquisa, com foco em temas de alta prioridade para o avanço do conhecimento e da prática:

1. Conduzir estudos de caso comparativos para identificar os fatores que facilitam ou dificultam a operacionalização das cláusulas sociais em diferentes contextos municipais;
2. Investigar estratégias para aumentar a vontade política, analisando o impacto de coalizões dos stakeholders, campanhas de conscientização e estruturas de incentivo nos resultados das compras;
3. Projetar e avaliar a eficácia de programas de capacitação e ferramentas digitais para agentes de contratação, medindo seu impacto na integração de critérios sociais; e
4. Desenvolver e testar métricas padronizadas e protocolos de coleta de dados para a avaliação do impacto social, com a implementação de estudos longitudinais para rastrear os resultados ao longo do tempo.

Referências

- Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2024). *Guia de governança e responsabilidade socioambiental (ESG) da ANS*. https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/aceso-a-informacao/transparencia-institucional/planos-de-gestao-de-logistica-sustentavel/GuiaESG_r10.pdf
- Agustinho, E. O., & Herbst, K. K. (2022). Public administration ensuring sustainable companies by leveraging ESG criteria. En *World sustainability series* (pp. 497-509). https://doi.org/10.1007/978-3-031-34436-7_29
- Almeida, D. da S., Júnior, C. M., & Salgado, T. E. O. (2022). Compras e contratações públicas como mecanismo de atendimento às políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento sustentável. *Conjeturas*, 22(14), 523-541. <https://doi.org/10.53660/conj-1799-2108>
- Almeida, L. F. A., de Souza, M. C., & Ferreira, J. C. de S. (2024). Bids in the municipality of Teófilo Otoni/MG: Modalities and the existence of sustainability criteria. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 18(1), Article e04808. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n1-060>
- Assumpção Lima Momm, M., & Milléo Baract, E. (2024). Inclusão e equidade para mulheres: Uma abordagem do compliance integrado ao ASG para promover a diversidade e a sustentabilidade empresarial. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, 9(2). <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/9975>
- Baptista, I. d. S., Santos, L. d., & Vieira, P. S. (2025). Análise de antecedentes e suas influências na contratação pública sustentável: Uma abordagem de modelagem de equações estruturais. *Sustainability*, 17(12), Article 5598. <https://doi.org/10.3390/su17125598>
- Borges, A. D., Garcia, H. S., & Garcia, D. S. (2023). O contrato de impacto social como instrumento da sustentabilidade social: Uma análise conceitual a ser aplicada à realidade brasileira. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, 9(1), 80-96. <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/9799>
- Borsatto, R. S., et al. (2021). Food procurement as an instrument to promote local food systems: Exploring a Brazilian experience. *International Journal on Food System Dynamics*, 12(2), 177-191. <https://doi.org/10.18461/IJFSD.V12I2.83>
- Brasil. Ministério Público da União. Auditoria Interna. (2023). *Cartilha ESG e a gestão pública: Uma visão geral*. <https://auditoria.mpu.mp.br/documentos-audin-mpu/manuais-e-cartilhas/cartilha-da-audin-mpu/cartilha-esg-e-a-gestao-publica-uma-visao-geral/cartilha-esg-assinada.pdf>

ARTIGO

Caldas, R. C. da S. G. (2022). Contratação pública sustentável no Brasil: A evolução legislativa e sua transição. *Revista de Direito Brasileira*, 30(11), 239-264. <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7537>

Carvalho, A. B. de. (2023). Perspectivas do desenvolvimento nacional sustentável em licitações públicas: Um estudo a partir da revisão integrativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 10(2), 189-211. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i2p189-211>

Carvalho, L. C. de, & Santos, A. Z. (2022). Da Lei nº 8.666/1993 à Lei nº 14.133/2021: O desenvolvimento nacional sustentável sob a ótica da modernização do Estado, da complexificação do contrato administrativo e das políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, 29(11), 16-39. <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7530>

Chmielewska, D., & Souza, D. (2011). *The food security policy context in Brazil*. Research Papers in Economics. <https://ideas.repec.org/p/ipc/cstudy/22.html>

Correia Filho, W. L., Lima, O. P. de, & Maduro, M. R. (2025, April). O pilar social do ESG como fator de desenvolvimento sustentável. *IOSR Journal of Business and Management*, 27(4), 28-33. <https://doi.org/10.9790/487X-2704032833>

Costa, B. B. F. D., & Motta, A. L. T. S. D. (2019). Key factors hindering sustainable procurement in the Brazilian public sector: A Delphi study. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 14(2), 152-171. <https://doi.org/10.2495/SDP-V14-N2-152-171>

Costa, I. G. da, Pedrozo, L. H. B. de O., & Alves, F. de B. (2025). A sustentabilidade necessária às contratações de serviços públicos de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, 13(2), 318-347. <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1756>

Costa, S., et al. (2025). *ESG 2025: Comparisons*. Chambers and Partners. <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/comparison/1147/17569/27530-27538-27539-27540-27541-27542>

De Jong, M. (2025). Sustainability reporting: Can we avoid another triumph of hope over experience? *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 37(6), 354-369. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-01-2025-0024>

Ferreira Júnior, E. S. (2022). Diretrizes para a promoção de políticas públicas através das compras públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 12(2). <https://doi.org/10.5102/rbpp.v12i2.7695>

Fiorino, D. (2010). Sustainability as a conceptual focus for public administration. *Public Administration Review*, 70(S1), S78-S88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02249.x>

Freitas, J. Y., et al. (2023). Licitações sustentáveis: Análise sob a perspectiva legal e prática no município de Fortaleza. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, 21(10), 15975-15998. <https://doi.org/10.55905/oelv21n10-080>

Galvão, A., & Silva, E. (2025). Licitações sustentáveis como instrumento de fomento ao desenvolvimento: Uma análise na administração pública. *Revista Fisio&Terapia*, 29(149), 12-13. <https://doi.org/10.69849/revistaft/dt10202508192312>

Gutiérrez-Goiria, J., & Amiano-Bonatexea, I. (2022, July 6). The role of public procurement in the framework of the 2030 Agenda: The approach of institutions and civil society. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 4(16). <https://revistas.usc.gal/index.php/ricd/article/view/833>

ARTIGO

Inglat, L. P. da S., Cabral, V. N., Castro, B. S. de, & Guerrieri, D. C. (2024). Sustainability and sustainable public procurement: An assessment of individual, organizational, and political commitment in Brazilian public administration. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 18(3), Article e07200. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n3-174>

Jesus Júnior, G., & Silva, G. S. (2023, June 27). Licitações sustentáveis. *Diké - Revista Jurídica*, 22(23), 242-270. <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3826>

Larson, M. A., et al. (2023). Resultados do programa de aquisição de alimentos (PAA) sob a ótica dos ODS e políticas de inovação transformadoras. *RISUS: Revista de Inovação e Sustentabilidade*, 14(3), 99-122. <https://doi.org/10.23925/2179-3565.2023v14i3p99-122>

Maciel Filho, F., & Ferreira, D. (2013). O trabalho dos discriminados estimulado pelas licitações e contratos administrativos. *Revista Jurídica*, 1(30), 312-340. doi:<http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v1i30.565>

Manta, O., Panait, M., Hysa, E., Rusu, E., & Cojocaru, M. (2022). Public procurement, a tool for achieving the goals of sustainable development. *Amfiteatru Economic*, 24(61), 861-876. <https://doi.org/10.24818/ea/2022/61/861>

Marinho, J. C. T., & Cisne, J. J. N. (2024). Planejamento do processo licitatório como instrumento de fomento e controle de políticas públicas. *Inovação & Tecnologia Social*, 6(15), 82-96. <https://doi.org/10.47455/2675-0090.2024.6.15.15172>

Martins, M. D. C., & Judensnaider, I. (2023). As cláusulas de inclusão social nos editais de licitação do Município de Arapoti (PR/Brasil) e a promoção da justiça social. **Prometeica*, (28). <https://doi.org/10.34024/prometeica.2023.28.15552>

Meshack, S., Leticia, M., & Baraka, I. (2023). How public procurement can help societies achieve SDGs: A conceptual model. *Management of Sustainable Development*, 15(1), 36-46. <https://doi.org/10.54989/msd-2023-0006>

Miguel, P. L., & Tonelli, M. J. (2023). Supplier diversity for socially responsible purchasing: An empirical investigation in Brazil. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 53(1), 93-114. <https://doi.org/10.1108/IJPDLM-09-2021-0407>

Nascimento, M. C. G. (2021, October 20). A interação entre privado e público como forma de potencializar estratégias ESG. *Migalhas*. <https://www.migalhas.com.br/depeso/353379/a-interacao-entre-privado-e-publico-como-estrategias-esg>

Nais, L. R. A., Gonzalez, M. S., & Berto, P. (2024). Environmental, social and governance (ESG) no setor público: A Lei Anticorrupção como prática de governança. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, 2, 162-176

Neves, E. (2024). A sustentabilidade como referência para as contratações públicas: Um poder dever da administração à luz da Lei 14.133/21. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, 22(3), Article e3949. <https://doi.org/10.55905/oelv22n3-200>

Nofiant, N., & Sutopo, B. (2025, December). The implementation of ESG in public sector sustainability reporting: A systematic literature review. *Journal of Applied Business, Taxation and Economics Research*, 5(2), 365-389. <https://doi.org/10.54408/jabter.v5i2.557>

Oliveira, F. B. de. (2024). Gestão de sustentabilidade em processos de compras públicas: Um estudo em instituições de saúde pública brasileiras. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 13(2), Article e1036. <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-187-2024>

ARTIGO

Oliveira, M. J. E. de M., Cunha, Í. G. F. da, & Rebelatto, D. A. do N. (2025). Methodologies for analyzing corporate sustainability and their impact on the social dimension. *Gestão & Produção*, 32, Article e2725. <https://doi.org/10.1590/1806-9649-2025v32e2725>

Pacheco Vieira, L., & Puerari, A. (2021). A sustentabilidade na nova Lei de Licitações. *Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti*, 11(19), 56-81. <https://doi.org/10.18815/sh.2021v11n19.502>

Parsons, K., & Barling, D. (2022). Identifying the policy instrument interactions to enable the public procurement of sustainable food. *Agriculture*, 12(4), Article 506. <https://doi.org/10.3390/agriculture12040506>

Pessoa, S. F. L., Brito, C. K. R. de, & Bernardi, R. (2024). Environmental sustainability in public procurement processes: A study guided by the paradigms of the new law on tenders and contracts. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 18(6), Article e08265. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n6-161>

Quartucci, G. M., & Branco, M. E. M. de A. D. C. (2024). O impulso "ESG" e a diversidade e inclusão nas empresas mais sustentáveis da Bolsa de Valores Brasileira. *Contabilidade Gestão e Governança*, 27(2), 157-186. <https://doi.org/10.51341/cgg.v27i2.3171>

Santos, C. A. dos, Carvalho, A. V. G. de, & Lima, M. A. F. (2020, December). Responsabilidade social na administração pública do Estado de Pernambuco: Um estudo da Universidade de Pernambuco. *International Journal Education and Teaching*, 3(3), 215-233. <https://doi.org/10.31692/2595-2498.v3i3.314>

Santos, F., Lozano, R., & Barreiro-Gen, M. (2024). Analisando os fatores determinantes para a contratação pública sustentável. *Environment Systems and Decisions*, 44, 966-979. <https://doi.org/10.1007/s10669-024-09985-8>

Santos, J. E. S. (2025). A efetivação dos direitos sociais no contexto de escassez e a governança ESG no Brasil. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, 23(8), Article e10982. <https://doi.org/10.55905/oelv23n8-034>

Silva, A. S. (2025). Sustainable public procurement: The role of the state in promoting the 2030 Agenda (pp. 1-10). Aurum Editora. <https://doi.org/10.63330/aurumpub.008-001>

Silva, A. M. de M., & Gomes, J. M. A. (2022). Avaliação da implementação: O contexto e a capacidade operacional e de aprendizagem da política de compras públicas sustentáveis. *Emancipação*, 22, 1-25. <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/14866>

Silva, A. S. da, & Young, C. E. F. (2022). Compras públicas (in)sustentáveis da secretaria municipal de meio ambiente e sustentabilidade de Manaus. *Revista Brasileira de Desenvolvimento*, 5, 34887-34908. <https://doi.org/10.34117/bjdv8n5-145>

Silva, D. P. C. e, & Ribeiro, L. M. de P. (2025). ESG no setor público: Iniciativas de governos e instituições públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 43(2)

Silva, J. E. D., & Cosenza, A. M. M. M. (2024). O desenvolvimento nacional sustentável como dever constitucional fundamental e o processo licitatório como ferramenta de sua efetivação. <https://repositorioiberojur.com/index.php/catalog/catalog/download/27/282/399?inline=1>

Silva, S. S. da, Oliveira, M. A. M., & Lopes, A. V. (2023). Panorama da produção científica sobre compras públicas no Brasil: Agenda de pesquisa e perspectivas de investigação. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, 21(1). <https://doi.org/10.51359/1679-1827.2023.248824>



ARTIGO

Sousa, J. J. de, Almeida, T. C. de, & Nogueira, L. R. T. (2023). Utilização de critérios para compras públicas sustentáveis: Um estudo de caso em uma instituição federal brasileira. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 18(2). https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v18i2.58701

Souza, D. L., & Chaché, C. B. (2023). Public policies for sustainable procurement: Evaluation and improvement proposals in the café's valley region, a case study in the municipality of Vassouras, Rio de Janeiro. https://doi.org/10.48141/sscon_26_2024.pdf

Souza, I. P. de, & Pellegrini, P. R. (2023). Estado consumidor e os desafios da implementação de práticas sustentáveis. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 9(6), 1578-1592. <https://doi.org/10.51891/rease.v9i6.10366>

Sturmer, R. A., Garcia, E., Pereira, E. N., & Peres, F. F. F. (2022). Compras públicas: Uma revisão sistemática dos riscos e desafios. *AtoZ: Novas Práticas em Informação e Conhecimento*, 11, 1-11. <https://doi.org/10.5380/atoz.v11i0.79840>

Tonin, L. M., & Cella, J. R. G. (2025). Governança de dados e práticas ESG: Um novo paradigma para a eficiência na administração pública. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 10(2). <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2024.v10i2.10910>

Treviño Lozano, L. (2022). A América Latina está perdendo a conexão entre compras, sustentabilidade e direitos humanos? *Business and Human Rights Journal*, 7(3), 461-467. <https://doi.org/10.1017/bhj.2022.9>

Urgiles Pineda, M. W. (2022, December 5). Desarrollo sostenible y su influencia en los procesos de contrataciones públicas. *RECIAMUC*, 6(4), 57-65. <https://reciamuc.com/index.php/RECIAMUC/article/view/969>