

# GOVERNANÇA DE PESSOAS, ESG E INTEGRIDADE ESTATAL

## PEOPLE GOVERNANCE, ESG, AND STATE INTEGRITY

Artigo recebido em: 8/23/2025

Artigo aceito em: 1/23/2026

### **Karol Jefessom Alves de Sousa\***

\*Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís, Maranhão, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7404366789187563>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-0878-6320>

[kjefessom@hotmail.com](mailto:kjefessom@hotmail.com)

### **Karoline Vitória Gonçalves Fernandes\*\***

\*\*Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, Piauí, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4970634891257069>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-9686-5091>

[karolinekvg@gmail.com](mailto:karolinekvg@gmail.com)

### **Karina Alves Amorim de Sousa\*\***

\*\*Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, Piauí, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2612722054318278>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1538-1275>

[karinnaduda@gmail.com](mailto:karinnaduda@gmail.com)

### **Monique de Menezes Urta\*\*\***

\*\*\*Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPER), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1368776365664529>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8656-5066>

[moniquemenezes@gmail.com](mailto:moniquemenezes@gmail.com)

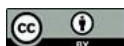
The authors declare that there is no conflict of interest

### **Resumo**

A incorporação dos princípios ESG (Environmental, Social and Governance) à governança pública tem ampliado o debate sobre os mecanismos institucionais necessários para assegurar sustentabilidade organizacional, integridade administrativa e geração de valor público. Este artigo analisa a governança de pessoas como dimensão estruturante da agenda ESG no setor público, propondo um modelo conceitual que integra governança de pessoas, integridade institucional e sustentabilidade organizacional como capacidades estratégicas do Estado contemporâneo. O estudo adota abordagem qualitativa de natureza teórico-analítica, baseada em revisão sistematizada da literatura internacional sobre governança pública, ESG e gestão estratégica de pessoas. Os resultados indicam que sistemas de governança de pessoas orientados à integridade, diversidade e accountability fortalecem a confiança pública, reduzem riscos organizacionais e ampliam a capacidade de execução das políticas públicas. O estudo contribui ao demonstrar que a governança de pessoas constitui infraestrutura institucional

### **Abstract**

*The incorporation of Environmental, Social, and Governance (ESG) principles into public governance has expanded the debate on institutional mechanisms required to ensure organizational sustainability, administrative integrity, and public value creation. This article examines people governance as a structuring dimension of the public-sector ESG agenda and proposes a conceptual model integrating people governance, institutional integrity, and organizational sustainability as strategic capacities of the contemporary state. The study adopts a qualitative theoretical-analytical approach based on a systematized review of the international literature on public governance, ESG, and strategic human resource management. Findings indicate that integrity-oriented, diversity-focused, and accountability-based people governance systems strengthen public trust, reduce organizational risks, and enhance policy implementation capacity. The study contributes by demonstrating that people governance constitutes an institutional infrastructure for state sustainability,*



da sustentabilidade estatal, integrando dimensões frequentemente analisadas de forma fragmentada na literatura.

**Palavras-chave:** Governança de Pessoas. ESG Público. Integridade Institucional. Governança Pública. Sustentabilidade Estatal.

*integrating dimensions often examined separately in the literature.*

**Keywords:** *People Governance. Public ESG. Institutional Integrity. Public Governance. State Sustainability.*

## 1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das demandas sociais e a ampliação das exigências por transparência, accountability e eficiência institucional têm impulsionado a evolução dos modelos contemporâneos de governança pública. Nesse contexto, a incorporação dos princípios ESG (Environmental, Social and Governance), originalmente desenvolvidos no setor privado, passou a influenciar as agendas de modernização administrativa e de fortalecimento da confiança pública nas instituições governamentais. A difusão desses princípios reflete a compreensão de que a sustentabilidade institucional do Estado depende não apenas da eficiência operacional das organizações públicas, mas também da integridade administrativa, da coordenação interinstitucional e da qualidade dos sistemas de governança organizacional que sustentam a implementação das políticas públicas.

A transição de modelos administrativos tradicionais, centrados em estruturas hierárquicas e mecanismos formais de controle, para arranjos institucionais mais flexíveis e orientados à coordenação organizacional, inovação governamental e entrega de resultados socialmente relevantes tem ampliado a necessidade de sistemas organizacionais capazes de sustentar capacidades administrativas resilientes. Nesse cenário, a capacidade estatal passa a depender cada vez mais da qualidade das capacidades organizacionais e humanas que estruturam a ação governamental, deslocando o foco das reformas administrativas de mudanças estritamente estruturais para estratégias voltadas ao desenvolvimento institucional de longo prazo.

Aplicada ao setor público, a agenda ESG constitui não apenas instrumento de transparência institucional, mas também estrutura normativa capaz de orientar processos de modernização administrativa, fortalecimento da integridade pública e desenvolvimento de capacidades organizacionais sustentáveis. A incorporação de

práticas relacionadas à governança de pessoas, diversidade institucional e accountability administrativa amplia o potencial dessa agenda ao conectar princípios de sustentabilidade institucional à qualidade dos sistemas de gestão do capital humano estatal.

No contexto da governança ambiental contemporânea, a incorporação da agenda ESG ao setor público assume relevância adicional ao estruturar capacidades institucionais necessárias à implementação de políticas ambientais, à regulação socioambiental e ao cumprimento de compromissos internacionais de sustentabilidade. A efetividade normativa na proteção ambiental e a consolidação de políticas públicas voltadas à transição ecológica dependem, em grande medida, da maturidade institucional das organizações estatais e da qualificação de seus quadros técnicos e administrativos. Nesse sentido, a governança de pessoas constitui elemento estruturante da capacidade estatal de assegurar proteção ambiental de longo prazo e de sustentar padrões elevados de integridade administrativa.

Apesar da crescente incorporação do ESG ao setor público, a literatura ainda trata a governança de pessoas, a integridade institucional e a sustentabilidade estatal como dimensões analiticamente fragmentadas, carecendo de um modelo integrador que as compreenda como infraestrutura institucional da capacidade estatal contemporânea. Essa fragmentação teórica limita a compreensão dos mecanismos causais que conectam gestão estratégica de pessoas, integridade organizacional e continuidade administrativa, dificultando a construção de referenciais analíticos capazes de explicar como essas dimensões operam de forma sistêmica na consolidação de capacidades estatais de longo prazo.

Essa lacuna torna-se particularmente relevante em contextos institucionais nos quais desafios relacionados à profissionalização burocrática, à continuidade administrativa e à estabilidade institucional exigem sistemas robustos de governança organizacional capazes de sustentar capacidades estatais resilientes. A ausência de uma abordagem integradora tende a produzir análises setoriais que subestimam o papel estruturante da governança de pessoas na arquitetura institucional da sustentabilidade estatal.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar a governança de pessoas como capacidade institucional estratégica da agenda ESG pública, propondo um modelo conceitual que integra governança de pessoas, integridade institucional e sustentabilidade organizacional como dimensões interdependentes da governança pública

contemporânea. Ao fazê-lo, o estudo busca contribuir para o avanço do debate internacional ao posicionar a governança de pessoas como infraestrutura institucional estruturante da capacidade estatal e da geração sustentável de valor público. Tal posicionamento permite compreender a sustentabilidade estatal não apenas como atributo normativo, mas como resultado institucional dependente da maturidade das estruturas organizacionais que sustentam a ação governamental.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 ESG e governança pública**

A evolução dos modelos de governança pública nas últimas décadas tem sido marcada pela incorporação de princípios relacionados à transparência, accountability e responsabilidade institucional. A agenda ESG ampliou essa perspectiva ao integrar dimensões ambientais, sociais e de governança como parâmetros de avaliação da sustentabilidade institucional e da legitimidade organizacional (OECD, 2021). No setor público, a dimensão de governança assume papel central, envolvendo mecanismos de integridade administrativa, gestão de riscos organizacionais e profissionalização da burocracia estatal (WORLD BANK, 2022). A incorporação desses princípios reflete a compreensão de que a sustentabilidade estatal depende não apenas de instrumentos regulatórios e estruturas formais, mas de sistemas institucionais capazes de sustentar padrões elevados de ética administrativa, estabilidade organizacional e confiança pública.

A difusão da agenda ESG no setor público também acompanha a transformação dos paradigmas de governança governamental, que passaram a enfatizar a criação de valor público, a coordenação interinstitucional e a construção de capacidades administrativas sustentáveis. Nesse contexto, a governança pública contemporânea deixa de ser compreendida exclusivamente como sistema de controle administrativo e passa a ser interpretada como arquitetura institucional responsável por estruturar processos decisórios, mecanismos de coordenação organizacional e sistemas de responsabilização capazes de sustentar resultados públicos de longo prazo.

Além disso, a adoção de princípios ESG contribui para fortalecer a confiança institucional, reduzir riscos de governança e ampliar a legitimidade das organizações governamentais perante a sociedade, reforçando a compreensão de que a agenda ESG

pública deve ser interpretada como instrumento de fortalecimento das capacidades organizacionais do Estado e não apenas como conjunto de indicadores de desempenho institucional.

## **2.2 Governança de pessoas e integridade institucional**

A governança de pessoas corresponde ao conjunto de políticas e mecanismos institucionais responsáveis por assegurar que a gestão da força de trabalho pública seja conduzida com transparência, equidade, integridade e alinhamento estratégico. Sistemas de gestão de pessoas baseados em meritocracia, diversidade organizacional e liderança ética contribuem para a redução de riscos de corrupção, fortalecimento da confiança institucional e melhoria do desempenho governamental (OECD, 2023; KETTL, 2021). A institucionalização de recrutamento baseado em competências, avaliação de desempenho transparente e programas estruturados de desenvolvimento de lideranças públicas constitui elemento essencial para a consolidação de burocracias profissionais capazes de sustentar continuidade administrativa e estabilidade da implementação das políticas públicas.

A governança de pessoas também desempenha papel estratégico na consolidação de sistemas de integridade pública, uma vez que a qualidade das estruturas de recrutamento, desenvolvimento e avaliação do desempenho influencia diretamente a capacidade das organizações governamentais de estabelecer padrões consistentes de conduta administrativa. Além disso, práticas voltadas à diversidade e inclusão ampliam a representatividade institucional e contribuem para a legitimidade das organizações públicas, fortalecendo a dimensão social da agenda ESG e sua relação direta com a qualidade da burocracia estatal.

## **2.3 Sustentabilidade institucional, ESG público e construção de capacidades estatais**

A sustentabilidade institucional refere-se à capacidade das organizações governamentais de manter desempenho consistente ao longo do tempo, preservando competências organizacionais, integridade administrativa e legitimidade social (MOORE, 1995; BENINGTON; MOORE, 2011). Nessa perspectiva, a sustentabilidade estatal depende do desenvolvimento de sistemas de governança organizacional capazes

de integrar planejamento estratégico, gestão de riscos, liderança pública e desenvolvimento contínuo de competências institucionais.

A literatura internacional recente destaca que a incorporação da agenda ESG ao setor público deve ser compreendida como reconfiguração da arquitetura institucional da governança governamental, orientada à preservação da integridade administrativa, ao fortalecimento da confiança pública e ao desenvolvimento de capacidades organizacionais resilientes (UNDP, 2022; OECD, 2024). Diferentemente do setor privado, onde a sustentabilidade está fortemente associada ao desempenho econômico, no setor público ela depende da capacidade das instituições de sustentar legitimidade democrática, continuidade administrativa e implementação consistente de políticas públicas.

Nesse contexto, a governança de pessoas assume papel estruturante ao contribuir para a formação de burocracias profissionais, preservação do capital intelectual estatal, desenvolvimento de lideranças públicas e fortalecimento da estabilidade organizacional. Estudos recentes indicam que instituições que investem em sistemas estruturados de governança de pessoas, integridade administrativa e desenvolvimento de competências apresentam maior capacidade de adaptação a contextos de crise, maior estabilidade institucional e níveis mais elevados de confiança pública (OECD, 2023; WORLD ECONOMIC FORUM, 2023).

Assim, a integração entre governança de pessoas, integridade institucional e sustentabilidade organizacional constitui eixo analítico central para compreender como a agenda ESG pública pode fortalecer simultaneamente desempenho governamental, legitimidade democrática e construção de capacidades estatais de longo prazo.

### **3 METODOLOGIA**

O presente estudo caracteriza-se como ensaio teórico-analítico, estruturado a partir de revisão narrativa sistematizada da literatura internacional sobre ESG, governança pública e gestão estratégica de pessoas no setor público. A opção por essa abordagem decorre da natureza conceitual do problema investigado, que exige integração analítica entre campos teóricos tradicionalmente desenvolvidos de forma paralela. Em termos epistemológicos, o estudo situa-se no campo das pesquisas explicativo-interpretativas, orientadas à construção de modelos conceituais e à identificação de

mecanismos causais subjacentes às dinâmicas institucionais analisadas, conforme sugerem abordagens de síntese teórica em administração pública (DENZIN; LINCOLN, 2018).

A investigação adota como referencial teórico-metodológico uma perspectiva neo-institucional, compreendendo as organizações públicas como arranjos estruturados por normas formais, rotinas organizacionais e padrões culturais que moldam comportamentos e resultados institucionais ao longo do tempo (DIMAGGIO; POWELL, 1983; MARCH; OLSEN, 1989). Sob essa perspectiva, a governança de pessoas é analisada não apenas como função administrativa, mas como instituição organizacional capaz de influenciar padrões de integridade, estabilidade administrativa e sustentabilidade estatal. A abordagem neo-institucional permite compreender como regras, incentivos e rotinas estruturam capacidades administrativas e condicionam a consolidação de trajetórias institucionais de longo prazo.

A revisão bibliográfica foi conduzida por meio de buscas estruturadas nas bases internacionais Web of Science e Scopus, complementadas por relatórios técnicos de organismos multilaterais — como OECD, Banco Mundial e Nações Unidas — e por obras clássicas da literatura de governança pública e gestão estratégica de pessoas. Foram utilizados descritores em inglês relacionados aos principais construtos do estudo, incluindo *public governance*, *public sector ESG*, *people governance*, *public integrity*, *institutional sustainability* e *strategic human resource management in government*, combinados por operadores booleanos. A estratégia adotada seguiu recomendações de rastreabilidade e transparência metodológica aplicáveis a revisões teóricas sistematizadas (TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003). Importa esclarecer que o presente estudo não constitui revisão sistemática com protocolo PRISMA ou meta-análise quantitativa, mas revisão narrativa sistematizada orientada à construção de modelo conceitual. A escolha metodológica decorre da natureza exploratório-integrativa da investigação, cujo objetivo central consiste na articulação teórica entre campos analíticos ainda pouco conectados na literatura.

O recorte temporal priorizou publicações entre 2000 e 2024, período que abrange a consolidação dos debates contemporâneos sobre governança pública e integridade institucional e a difusão recente da agenda ESG no setor público. Contribuições clássicas — especialmente aquelas relacionadas à teoria do valor público (MOORE, 1995), à

governança pública (KETTTL, 2021) e à construção de capacidades institucionais — foram mantidas para assegurar densidade teórica e consistência analítica.

O processo inicial resultou em aproximadamente 240 documentos. Após aplicação de critérios de elegibilidade, foram selecionados cerca de 95 trabalhos diretamente relevantes. Os critérios de inclusão envolveram: (i) publicações em periódicos indexados ou editoras acadêmicas reconhecidas; (ii) estudos que abordassem explicitamente governança pública, ESG ou governança de pessoas no setor público; e (iii) contribuições conceituais relacionadas à integridade institucional e sustentabilidade organizacional. Foram excluídos estudos restritos ao setor privado sem articulação com governança pública, bem como trabalhos meramente descritivos.

A etapa analítica foi conduzida por meio de síntese temática interpretativa, permitindo a identificação de categorias recorrentes e padrões conceituais convergentes na literatura. Essa estratégia é consistente com abordagens qualitativas voltadas à construção de modelos conceituais integradores (DENZIN; LINCOLN, 2018). Emergiram três dimensões analíticas centrais: (i) governança de pessoas e profissionalização burocrática; (ii) integridade institucional e accountability organizacional; e (iii) sustentabilidade organizacional e continuidade das capacidades estatais. Essas categorias fundamentaram a construção do modelo conceitual integrador apresentado na seção de resultados.

Além da sistematização conceitual, buscou-se identificar mecanismos causais sugeridos pelos estudos revisados, particularmente aqueles que relacionam práticas institucionais de gestão de pessoas à estabilidade administrativa e à confiança pública, em linha com abordagens sobre capacidades estatais e trajetórias institucionais dependentes de percurso (*path dependence*), nas quais escolhas organizacionais anteriores condicionam capacidades futuras e moldam padrões de estabilidade institucional ao longo do tempo (MARCH; OLSEN, 1989).

### **3.1 Limitações metodológicas**

Como estudo de natureza teórica, esta investigação não realiza validação empírica das relações propostas. A revisão narrativa sistematizada, embora estruturada por critérios explícitos, não equivale a uma revisão sistemática com meta-análise quantitativa. Ademais, a literatura sobre ESG aplicado ao setor público ainda se encontra em fase de

consolidação conceitual, o que pode limitar a disponibilidade de estudos empíricos comparáveis. Essas limitações, contudo, são compatíveis com o objetivo central do trabalho, que consiste na proposição de um modelo conceitual integrador.

### **3.2 Potencial de agenda empírica**

O modelo conceitual desenvolvido oferece base para futuras investigações empíricas. Pesquisas subsequentes poderão operacionalizar indicadores de maturidade da governança de pessoas, mensurar níveis de integridade institucional e examinar sua correlação com variáveis de desempenho governamental e confiança pública, conforme sugerem métricas internacionais de governança (OECD, 2024; WORLD BANK, 2022). Estudos comparativos, análises longitudinais sobre reformas administrativas e investigações quantitativas baseadas em dados administrativos representam caminhos promissores para testar a robustez das relações analíticas aqui propostas.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A revisão da literatura evidencia que a agenda ESG pública apresenta forte convergência com os debates contemporâneos sobre governança de pessoas, integridade institucional e construção de capacidades estatais sustentáveis. Sistemas de gestão de pessoas orientados à transparência, diversidade organizacional, profissionalização da liderança pública e fortalecimento de padrões éticos contribuem diretamente para a sustentabilidade institucional e para a redução de riscos organizacionais, especialmente ao consolidar mecanismos de accountability, integridade administrativa e continuidade da execução das políticas públicas. Em ambientes institucionais caracterizados por elevada complexidade organizacional, a robustez dos sistemas de governança de pessoas constitui variável decisiva para a estabilidade administrativa e para a consistência do desempenho governamental no longo prazo.

A partir dessa síntese teórica, propõe-se um modelo conceitual estruturado em três dimensões interdependentes: governança de pessoas, integridade institucional e sustentabilidade organizacional. A governança de pessoas representa a dimensão operacional do modelo, responsável pela institucionalização de práticas meritocráticas, promoção da diversidade organizacional, planejamento sucessório e desenvolvimento

sistemático de lideranças públicas. A integridade institucional constitui a dimensão normativa, assegurando mecanismos de compliance, ética organizacional, transparência administrativa e sistemas de controle capazes de sustentar padrões consistentes de conduta pública. A sustentabilidade organizacional corresponde à dimensão estratégica, relacionada à continuidade das capacidades institucionais, à preservação do capital humano estatal e à estabilidade da execução das políticas públicas ao longo do tempo.

A integração dessas dimensões evidencia que a agenda ESG pública deve ser compreendida não apenas como conjunto de indicadores de sustentabilidade ou ferramenta de monitoramento institucional, mas como arquitetura organizacional orientada ao fortalecimento das capacidades administrativas do Estado e à geração sustentável de valor público. A consolidação de estruturas meritocráticas, mecanismos de accountability e sistemas de desenvolvimento de competências institucionais produz efeitos cumulativos sobre o desempenho governamental, ampliando a previsibilidade administrativa, a capacidade de coordenação interorganizacional e a resiliência institucional diante de mudanças políticas e organizacionais. Nesse sentido, a governança de pessoas pode ser interpretada como infraestrutura organizacional crítica da sustentabilidade estatal, cuja ausência tende a ampliar vulnerabilidades institucionais, fragilizar mecanismos de integridade administrativa e reduzir a capacidade de aprendizagem organizacional das instituições públicas.

Essa perspectiva torna-se particularmente relevante em contextos institucionais caracterizados por limitações administrativas, fragilidades organizacionais e elevada exposição a riscos de governança, nos quais a institucionalização de sistemas estruturados de governança de pessoas desempenha papel decisivo na preservação da integridade pública, na continuidade administrativa e na consolidação de capacidades estatais de longo prazo. Sistemas meritocráticos de recrutamento, políticas estruturadas de desenvolvimento de lideranças, mecanismos de planejamento sucessório e práticas organizacionais orientadas à diversidade e inclusão contribuem para reduzir a volatilidade organizacional, fortalecer a profissionalização da burocracia pública e ampliar a confiança institucional.

Do ponto de vista analítico, o modelo proposto contribui para a literatura internacional ao demonstrar que a sustentabilidade institucional no setor público depende não apenas de instrumentos regulatórios ou indicadores formais de governança, mas da institucionalização de sistemas de governança de pessoas capazes de sustentar integridade

organizacional, profissionalização administrativa e continuidade das capacidades institucionais. A integração entre governança de pessoas, integridade institucional e sustentabilidade organizacional permite compreender a governança pública contemporânea como sistema dinâmico de construção de capacidades administrativas de longo prazo, evidenciando que reformas administrativas orientadas exclusivamente por mudanças estruturais tendem a apresentar impactos limitados quando não acompanhadas da consolidação de capacidades organizacionais sustentáveis.

As implicações do modelo também se estendem ao campo das políticas públicas e das reformas administrativas, indicando que estratégias de modernização estatal orientadas à sustentabilidade institucional devem priorizar a consolidação de sistemas integrados de governança de pessoas, incluindo planejamento da força de trabalho, desenvolvimento contínuo de competências, diversidade organizacional, gestão do conhecimento e mecanismos estruturados de integridade administrativa. A incorporação de métricas de maturidade da governança de pessoas aos sistemas de monitoramento institucional pode contribuir para aprimorar a capacidade dos governos de avaliar a sustentabilidade de suas capacidades administrativas e orientar estratégias de fortalecimento institucional baseadas em evidências.

Em síntese, a análise evidencia que a agenda ESG aplicada ao setor público alcança maior efetividade quando incorporada à arquitetura organizacional das instituições governamentais por meio de sistemas estruturados de governança de pessoas. Ao posicionar a governança do capital humano estatal como eixo estruturante da integridade institucional e da sustentabilidade administrativa, o modelo conceitual proposto contribui para avançar na compreensão das bases organizacionais da capacidade estatal contemporânea e para orientar o desenvolvimento de estratégias institucionais voltadas à construção de Estados mais resilientes, confiáveis e capazes de sustentar resultados públicos de longo prazo.

#### **4.1 Tensões e limites da incorporação do ESG no setor público**

Embora a incorporação da agenda ESG ao setor público represente avanço normativo relevante na promoção da sustentabilidade institucional e da integridade administrativa, sua transposição do setor privado para a esfera estatal não está isenta de tensões analíticas e riscos institucionais.

Um primeiro desafio refere-se à importação acrítica de categorias originalmente concebidas para mercados financeiros e governança corporativa. No setor privado, o ESG está frequentemente associado à gestão de riscos reputacionais, desempenho financeiro sustentável e sinalização para investidores. No contexto estatal, entretanto, a legitimidade institucional não se fundamenta na lógica de mercado, mas na responsabilidade democrática, na legalidade e na geração de valor público. A adoção irrefletida de métricas e modelos empresariais pode produzir desalinhamentos entre instrumentos de governança e finalidades públicas, reduzindo a agenda ESG a uma adaptação superficial de práticas corporativas.

Associado a esse risco emerge o fenômeno que pode ser denominado de “ESGização simbólica” das instituições públicas — isto é, a adoção formal de discursos, relatórios e indicadores de sustentabilidade sem transformação substantiva das estruturas organizacionais. Nesse cenário, a incorporação do ESG tende a operar como estratégia de legitimação institucional simbólica, sem necessariamente produzir impactos estruturais sobre padrões de integridade, profissionalização burocrática ou continuidade administrativa. Tal dinâmica aproxima-se do que a literatura neo-institucional descreve como processos de isomorfismo organizacional, nos quais práticas são adotadas para sinalização externa de conformidade, independentemente de sua efetiva internalização organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Nesse sentido, a adoção de instrumentos ESG pode operar como mecanismo de legitimação simbólica, sem necessariamente produzir transformação estrutural nas rotinas administrativas ou nas capacidades organizacionais do Estado.

Outro risco relevante consiste no *greenwashing* institucional, entendido como a utilização estratégica de narrativas de sustentabilidade ambiental ou responsabilidade social sem correspondência material em políticas públicas efetivas ou em mudanças organizacionais concretas. No setor público, esse fenômeno pode se manifestar por meio da produção de relatórios e compromissos formais desconectados de investimentos reais em capacidades administrativas, governança de pessoas e integridade institucional.

Por fim, a incorporação do ESG ao setor público suscita debate mais amplo sobre os limites do managerialismo na administração pública. A ênfase excessiva em métricas de desempenho, indicadores de conformidade e instrumentos gerenciais pode obscurecer dimensões normativas fundamentais do Estado Democrático de Direito, como justiça distributiva, igualdade material e responsabilidade política. Conforme argumenta Hood

(1991), a expansão de racionalidades gerenciais no setor público tende a deslocar o foco da legitimidade democrática para a eficiência instrumental. Quando interpretado exclusivamente sob lógica gerencial, o ESG corre o risco de reforçar racionalidades tecnocráticas em detrimento da dimensão política da governança pública.

Reconhecer essas tensões não implica rejeitar a agenda ESG no setor público, mas sim defender sua reconstrução crítica a partir das especificidades institucionais do Estado. Nesse sentido, o modelo conceitual proposto neste estudo busca superar abordagens meramente instrumentais ao posicionar a governança de pessoas como infraestrutura institucional estruturante da integridade administrativa e da sustentabilidade estatal, evitando reducionismos gerencialistas ou apropriações simbólicas da agenda ESG.

## **4.2 Contribuições teóricas do estudo**

O presente estudo oferece três contribuições teóricas centrais para o avanço da literatura sobre governança pública, ESG e capacidade estatal, ao propor uma abordagem integradora que reposiciona a governança de pessoas no núcleo da arquitetura institucional da sustentabilidade estatal.

### *4.2.1 Integração da agenda ESG à teoria da capacidade estatal*

A primeira contribuição consiste na integração analítica entre a agenda ESG pública e a teoria da capacidade estatal. Embora relatórios internacionais tenham enfatizado a incorporação de práticas ESG como instrumento de transparência e integridade institucional (OECD, 2021; WORLD ECONOMIC FORUM, 2023), a literatura ainda tende a tratá-las como mecanismos normativos ou reputacionais. O presente estudo reconstrói o ESG público como dimensão estruturante da capacidade estatal contemporânea, aproximando-o dos debates sobre criação de valor público (MOORE, 1995; BENINGTON; MOORE, 2011) e construção de capacidades institucionais sustentáveis (MAZZUCATO; KATTEL, 2020).

Ao vincular governança, integridade e sustentabilidade à consolidação de burocracias profissionais e à estabilidade administrativa, o modelo proposto desloca o ESG de uma abordagem predominantemente instrumental para uma perspectiva estrutural, associada à capacidade do Estado de coordenar políticas públicas complexas e

sustentar desempenho organizacional no longo prazo (KETTL, 2021; OECD, 2024). Essa integração contribui para superar a dissociação analítica entre sustentabilidade institucional e capacidade administrativa, oferecendo um referencial conceitual unificado.

#### *4.2.2 Reposicionamento da governança de pessoas como infraestrutura institucional*

A segunda contribuição teórica reside no reposicionamento da governança de pessoas como infraestrutura institucional estruturante da sustentabilidade estatal. Estudos recentes destacam que sistemas meritocráticos e práticas estruturadas de desenvolvimento de lideranças fortalecem a integridade pública e reduzem vulnerabilidades organizacionais (OECD, 2023; WORLD BANK, 2022). Entretanto, tais abordagens frequentemente tratam a gestão de pessoas como função administrativa instrumental.

O modelo conceitual aqui proposto interpreta a governança de pessoas como variável mediadora entre integridade institucional e sustentabilidade organizacional, aproximando-se das formulações sobre valor público (MOORE, 1995) e governança colaborativa (ANSELL; TORFING, 2021). Ao evidenciar que políticas de recrutamento baseadas em competências, diversidade organizacional, planejamento sucessório e accountability interna produzem efeitos cumulativos sobre a estabilidade administrativa e a confiança pública, o estudo demonstra que a governança de pessoas condiciona estruturalmente a capacidade do Estado de implementar políticas de forma consistente ao longo do tempo.

Esse deslocamento analítico contribui para superar visões fragmentadas da governança pública, posicionando o capital humano estatal como elemento central da arquitetura organizacional do Estado contemporâneo.

#### *4.2.3 Proposição de um framework conceitual passível de validação empírica*

A terceira contribuição refere-se à proposição de um framework conceitual integrado, estruturado em três dimensões interdependentes — governança de pessoas, integridade institucional e sustentabilidade organizacional — cuja articulação oferece base analítica para futuras investigações empíricas.

Ao explicitar categorias analíticas e relações estruturais entre os construtos examinados, o modelo proposto permite o desenvolvimento de indicadores institucionais

de maturidade da governança de pessoas, dialogando com métricas internacionais de governança e confiança pública (OECD, 2024; WORLD BANK, 2022). Essa característica confere ao estudo potencial de replicabilidade e operacionalização empírica, abrindo caminho para análises comparativas, estudos longitudinais sobre reformas administrativas e investigações quantitativas baseadas em dados institucionais.

Dessa forma, o artigo não apenas sistematiza a literatura existente, mas oferece um arcabouço analítico capaz de orientar agendas futuras de pesquisa e subsidiar estratégias de fortalecimento institucional orientadas à sustentabilidade estatal, alinhando-se às discussões contemporâneas sobre resiliência institucional e governança pública sustentável.

## 5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida demonstra que a governança de pessoas constitui componente estruturante da agenda ESG aplicada ao setor público, desempenhando papel decisivo na construção de instituições públicas íntegras, resilientes e orientadas à geração sustentável de valor público. Ao integrar as dimensões de governança de pessoas, integridade institucional e sustentabilidade organizacional, o modelo conceitual proposto contribui para avançar na compreensão das bases organizacionais da capacidade estatal contemporânea, evidenciando que a sustentabilidade das políticas públicas depende não apenas de recursos financeiros, instrumentos normativos ou arranjos institucionais formais, mas da existência de sistemas organizacionais capazes de desenvolver, mobilizar e preservar competências institucionais ao longo do tempo.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para a literatura internacional ao aproximar três campos analíticos frequentemente tratados de forma fragmentada — ESG público, governança pública e gestão estratégica de pessoas — propondo uma abordagem integradora que posiciona a governança do capital humano estatal como eixo central da sustentabilidade institucional. Essa integração permite compreender a agenda ESG aplicada ao setor público não apenas como mecanismo de monitoramento de desempenho institucional, mas como arquitetura organizacional capaz de estruturar capacidades administrativas duradouras, fortalecer padrões de integridade pública e sustentar níveis elevados de confiança institucional. Ao evidenciar que a maturidade dos sistemas de governança de pessoas influencia diretamente a continuidade administrativa, a

profissionalização burocrática e a consistência da implementação das políticas públicas, o estudo contribui para ampliar a agenda de pesquisa sobre os determinantes organizacionais da capacidade estatal.

Apesar das contribuições teóricas apresentadas, o estudo possui limitações inerentes à sua natureza conceitual, uma vez que o modelo proposto ainda não foi submetido à validação empírica por meio de análises quantitativas, estudos de caso comparados ou investigações longitudinais. Pesquisas futuras poderão testar empiricamente as relações analíticas propostas, desenvolvendo indicadores institucionais capazes de mensurar a maturidade dos sistemas de governança de pessoas e seus efeitos sobre a integridade pública, a confiança institucional, a estabilidade administrativa e a capacidade de execução estatal. Estudos comparativos entre países, análises longitudinais sobre reformas administrativas e investigações empíricas sobre os impactos de políticas de diversidade organizacional, integridade administrativa e desenvolvimento de lideranças públicas na sustentabilidade institucional representam caminhos promissores para o avanço dessa agenda de pesquisa. Adicionalmente, a incorporação de metodologias quantitativas baseadas em dados administrativos, indicadores de desempenho institucional e métricas de governança organizacional poderá contribuir para testar a robustez do modelo proposto em diferentes contextos institucionais.

A aplicabilidade do modelo torna-se particularmente relevante em contextos de países em desenvolvimento, onde a construção de burocracias profissionais, sistemas meritocráticos e estruturas institucionais de integridade constitui condição essencial para a estabilidade administrativa e para a consolidação de capacidades estatais sustentáveis. Nesses contextos, frequentemente caracterizados por restrições administrativas, pressões políticas e desafios de continuidade institucional, a institucionalização de sistemas robustos de governança de pessoas — alinhados aos princípios ESG — pode atuar como mecanismo estabilizador das capacidades organizacionais do Estado, contribuindo para reduzir vulnerabilidades institucionais, fortalecer a profissionalização da burocracia pública e ampliar a confiança social nas instituições governamentais.

Do ponto de vista das implicações práticas, os resultados sugerem que reformas administrativas orientadas à sustentabilidade institucional devem priorizar o fortalecimento de sistemas integrados de governança de pessoas, incluindo políticas estruturadas de desenvolvimento de lideranças públicas, planejamento sucessório, gestão do conhecimento institucional, diversidade organizacional e mecanismos de integridade

administrativa. A incorporação dessas dimensões às estratégias de modernização estatal contribui não apenas para a melhoria do desempenho organizacional das instituições públicas, mas também para a consolidação de ambientes institucionais mais estáveis, previsíveis e capazes de sustentar políticas públicas de longo prazo.

Em síntese, o modelo conceitual proposto oferece base analítica relevante para o desenvolvimento de métricas institucionais de maturidade da governança de pessoas no setor público e para a formulação de estratégias de fortalecimento das capacidades administrativas do Estado. Ao posicionar a governança do capital humano estatal como componente central da agenda ESG pública, o estudo contribui para o avanço das discussões contemporâneas sobre sustentabilidade institucional, integridade pública e construção de Estados mais resilientes, eficazes e orientados à geração de valor público no longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- ANSELL, C.; TORFING, J. *Public governance innovation: enhancing collaborative problem solving in the public sector*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- BENINGTON, J.; MOORE, M. H. *Public value: theory and practice*. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The Sage handbook of qualitative research*. 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, Washington, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, Oxford, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- KETTLE, D. F. *The transformation of governance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2021.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.
- MAZZUCATO, M.; KATTEL, R. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, Oxford, v. 29, n. 1, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icc/dtz054>. Acesso em: 18 fev. 2026.

MOORE, M. H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OECD. *Government at a glance 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 17 fev. 2026.

OECD. *Government at a glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.

OECD. *Trust and public governance 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 20 fev. 2026.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge. *British Journal of Management*, Oxford, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

UNDP. *Governance and ESG: strengthening public sector sustainability*. New York: United Nations Development Programme, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org>. Acesso em: 16 fev. 2026.

WORLD BANK. *Worldwide governance indicators 2022*. Washington, DC: World Bank, 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 18 fev. 2026.

WORLD ECONOMIC FORUM. *ESG in the public sector: governance and sustainability pathways*. Geneva: World Economic Forum, 2023. Disponível em: <https://www.weforum.org>. Acesso em: 19 fev. 2026.

### **Contribuição dos autores**

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

### **Disponibilidade dos dados**

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

### **Como citar este artigo (APA)**

Sousa, K. J. A. de, Fernandes, K. V. G., Sousa, K. A. A. de, & Urra, M. de M. (2026). GOVERNANÇA DE PESSOAS, ESG E INTEGRIDADE ESTATAL. *Veredas Do Direito*, 23, e234909. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.n4.4909>