

A MATERIALIZAÇÃO DA AGENDA ESG NO SANEAMENTO BRASILEIRO: Uma Análise das Práticas Setoriais em Grandes Operadores

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a busca por respostas sustentáveis tem reorientado a lógica econômica dominante, ampliando o reconhecimento da sustentabilidade como um novo paradigma gerencial (Oliveira; Vilella, 2021). Em um cenário de instabilidade, no qual normas sociais, governos e investidores exercem pressões crescentes no ambiente corporativo (Van Zanten; Rein, 2023), a agenda de sustentabilidade, representada atualmente muitas vezes pela sigla ESG (*Environmental Social and Governance* ou Ambiental, Social e de Governança), ganhou relevância (Rau; Yu, 2023; Billio et al., 2021). A compreensão de como essa agenda se difunde e se aplica na prática torna-se fundamental, especialmente em setores estratégicos para o desenvolvimento sustentável (Chen et al., 2020).

Nesse contexto, o setor de saneamento de água e esgoto no Brasil ocupa um lugar de destaque, dada sua função essencial na promoção da saúde pública, preservação ambiental e seus impactos diretos sobre o bem-estar coletivo (Heller et al., 2023). Historicamente marcado por um grande déficit de cobertura e desafios estruturais, agravados por disparidades regionais (Pimentel; Miterhof, 2022), o setor atravessa um momento de profunda transformação institucional. A promulgação do novo Marco Legal do Saneamento em 2020 representa um divisor de águas (Pinto et al., 2022), estabelecendo metas ambiciosas de universalização e estimulando a participação de novos agentes, notadamente empresas privadas e fundos de investimento, o que altera a dinâmica do campo. Essa reestruturação intensificou a necessidade de atração de vultosos investimentos, tornando a adoção de práticas ESG uma condição cada vez mais presente para a viabilidade e legitimidade dos operadores de saneamento.

Diante deste cenário, surge a necessidade de investigar como a agenda ESG deixa o plano conceitual e se traduz em ações concretas. Assim, este artigo é guiado pela seguinte pergunta de pesquisa: *Como a agenda ESG se materializa em práticas no setor de saneamento brasileiro, a partir da atuação de seus operadores de grande porte?* O objetivo é, portanto, *analisar práticas de sustentabilidade adotadas por grandes operadores do saneamento no Brasil*, relacionando-as com os pilares ESG. Este estudo se justifica pela necessidade de compreender o que as empresas estão de fato fazendo em resposta às pressões do ambiente, focando na materialização da agenda para além do discurso formal.

Para responder a esta questão, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa (Denzin; Lincoln, 2000), fundamentada em um estudo de caso com três operadores de grande porte do setor (Quivy; Campenhoudt, 2008). A seleção das empresas foi deliberada, pautada em sua relevância e diversidade institucional. A coleta e a análise de dados utilizaram uma abordagem de triangulação, combinando duas fontes principais: (i) análise documental de um *corpus* de 15 relatórios anuais e de sustentabilidade publicados pelos operadores entre 2019 e 2023; e (ii) entrevistas semiestruturadas com 14 profissionais com atuação estratégica no setor de saneamento, incluindo gestores e especialistas de empresas operadoras e de instituições de apoio ao setor, garantindo visão aprofundada da formulação e implementação das práticas ESG.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A sustentabilidade tem se consolidado como um modelo orientador para a gestão empresarial, voltado à viabilização do desenvolvimento sustentável (Steurer et al., 2005). Um de seus desafios consiste na operacionalização do seu conceito em práticas que guiem a tomada de decisão organizacional (Govindan; Khodaverdi; Jafarian, 2013). A proposta do Triple Bottom Line (TBL) (i.e., Três Pilares da Sustentabilidade), apresentada por Elkington (1998), marca um ponto de importante nesse debate, ao estabelecer que o desempenho empresarial deve

ser mensurado não apenas por sua dimensão econômica, mas também por seus impactos sociais e ambientais. Embora amplamente difundido, o TBL vem sendo complementado por outro conceito emergente: o ESG (Environmental, Social and Governance). O relatório *Who Cares Wins*, iniciativa do Pacto Global da ONU de 2004, foi um marco inicial da agenda ESG (Billio et al., 2021). A publicação decorreu de proposta do secretário geral da ONU da época, Kofi Annan, aos líderes das 50 maiores instituições financeiras, para integrar fatores ambientais, sociais e de governança no mercado, nascendo o primeiro registro do ESG (Global, 2020).

Monzoni e Carreira (2022) alertam para o risco de o ESG ser tratado como solução mágica para os problemas socioambientais, quando na realidade trata-se de um movimento em construção, sujeito a distorções. A crítica estende-se a fenômenos como o *greenwashing*, que promove uma imagem ambientalmente amigável sem respaldo em práticas reais (De Freitas Netto et al., 2020; Acuti et al., 2022), e suas variações mais recentes: *greenhushing* e *greenblushing*. O *greenhushing*, movimento mais recentemente observado, tem notado que as organizações investem tempo, aderem e executam práticas ambiental e socialmente responsáveis, porém preferem não comunicar as conquistas, ou fazê-lo não além do mínimo necessário (Falchi et al., 2022), com estratégias de evitar exposição demasiada, por práticas inadequadas, vulnerabilidades das cadeias de valor, ou mesmo manter direcionada a opinião pública (Kim, 2023). O *greenblushing* diferencia-se pelo fato de as empresas evitarem a comunicação de suas práticas positivas em virtude do receio de estar aquém das expectativas dos demais agentes interessados. (Falchi et al., 2022).

Nesse contexto de busca por padronização e confiabilidade das informações ESG, observa-se também um movimento por parte de instituições nacionais na tentativa de integrar os critérios ESG às práticas organizacionais, com destaque para a iniciativa da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Com a crescente adesão dos intervenientes financeiros, investidores e demais partes interessadas, a ABNT entende que, para uma gestão sustentável dos negócios, as empresas devem ir além das conformidades locais e adotar padrões internacionais de boas práticas (ABNT, 2023). Nesse sentido, lançou em 2022 a ABNT PR 2030, primeira norma brasileira a alinhar os aspectos do ESG, integrando uma prática recomendada com os passos necessários para adoção em uma organização.

No eixo ambiental são englobados temas essenciais na relação da organização com o meio ambiente e os recursos naturais, incluindo mudanças climáticas, redução de emissões e poluição, uso da água, biodiversidade, energia, ecossistemas, economia circular e gestão ambiental e de resíduos. No âmbito social, aborda as questões dos direitos individuais, sociais e de trabalho, o diálogo com as partes interessadas, a responsabilidade na cadeia de valor, e o papel das organizações em questões de diversidade, equidade e inclusão. Para o pilar de governança, destaca a conexão da organização com práticas e controles de conduta e gestão, gestão de riscos, conformidade regulatória, bem como transparência, responsabilização e protagonismo na comunicação de suas ações para os públicos internos e externos. O modelo da norma ABNT PR 2030:2023, além dos direcionamentos dos conceitos e diretrizes ESG para organizações, inclui um modelo de avaliação. O trabalho foca a verificação da confiabilidade das informações prestadas pelas organizações e, de acordo com a Associação (2023), pauta-se em um processo de avaliação da maturidade dos critérios implementados pelas empresas.

Reconhecido como um dos setores econômicos mais contributivos para o bem-estar social, dada sua amplitude de impacto, o Saneamento Básico pode influenciar diretamente na performance da sociedade. Uma cobertura equitativa de saneamento promove sustentabilidade, prosperidade econômica e proteção da saúde pública nos diversos países (Bankole et al., 2023). Como um dos principais itens dos ODSs da Agenda 2030 (i.e., ODS 6 prevê gestão sustentável e garantia de disponibilidade de água e saneamento básico para todos), encontra-se longe do alcance das metas propostas (Mendes, 2022). No Brasil, o tema é urgente e impactante, com alta disparidade regional no atendimento (Pimentel; Miterhof, 2022).

2 METODOLOGIA

Para responder à pergunta de pesquisa: Como a agenda da Sustentabilidade, sob o enfoque do ESG, está sendo moldada no setor de saneamento brasileiro, delineou-se uma pesquisa qualitativa e exploratória. Na pesquisa qualitativa, o pesquisador examina os dados coletados, produz relatórios, realiza análises e interpretações, revela, expande e compartilha conhecimento, incentivando outros pesquisadores a prosseguirem a partir de onde parou e explorar as lacunas deixadas (Denzin; Lincoln, 2000; Yanow; Schwartz-Shea, 2006). O estudo de caso é particularmente adequado para a análise da mudança nas organizações (Quivy; Campenhoudt, 2008), entendido nesse trabalho como a busca pela implementação da sustentabilidade, sob a ótica da agenda ESG, no setor de saneamento brasileiro. Assim, adotou-se a estratégia de estudo de caso, baseada no empenho de avaliar as movimentações no setor estudado em busca de padrões.

Para compreender como a agenda ESG se traduz em práticas setoriais é fundamental analisar o perfil e o contexto estratégico dos agentes que a implementam. A análise foca em três operadores de saneamento, selecionados deliberadamente com base na relevância de escala e na adoção formal de estratégias de sustentabilidade. São detalhados os perfis de cada um, evidenciando como suas trajetórias e modelos de negócio distintos moldam suas estratégias ESG. Operador Saneamento 1, primeira empresa analisada, é um operador de capital privado, posicionado como um dos maiores *players* do mercado brasileiro. Com uma cobertura que abrange mais de 100 municípios e atende uma população aproximada de 16 milhões de pessoas, representa um caso de crescimento e consolidação no cenário pós-Novo Marco Regulatório. A trajetória do Operador 1 evidencia a institucionalização pragmática da agenda ESG. A sustentabilidade é comunicada não como um custo, mas como um vetor estratégico para a eficiência operacional, mitigação de riscos e atratividade a investidores, alinhando-se ao seu perfil de empresa privada em expansão.

O Operador Saneamento 2 representa o segmento de economia mista, com forte e histórica influência estatal, poder público como acionista controlador, embora se encontre em um momento de transição para o capital privado. É uma das maiores companhias do setor em escala, com atuação em mais de 300 municípios e uma população atendida de aproximadamente 28 milhões de pessoas. A trajetória de sustentabilidade do Operador 2 evidencia o progresso de suas práticas socioambientais para atender às novas exigências do mercado de capitais, impulsionadas pelo Novo Marco do Saneamento. A análise de seus relatórios de 2019 a 2023 revela a tensão inerente entre a manutenção de sua identidade histórica, com forte vocação para políticas públicas, e a necessidade de comunicar eficiência e valor ao acionista.

Já o Operador 3 do setor de saneamento selecionado configura-se como um operador de capital privado com a maior cobertura territorial entre os casos estudados, atendendo mais de 500 municípios e uma população que se aproxima de 30 milhões de pessoas. Sua estratégia de crescimento também está fortemente ligada às oportunidades geradas pelo novo cenário regulatório do setor. Exemplifica o modelo de plataforma de crescimento com estratégia de expansão catalisada pelo Novo Marco Legal, indissociável de sua agenda de sustentabilidade. O ESG reportado em seus relatórios é tido como a ferramenta para transformar a realidade do saneamento em suas concessões. Embora necessite de uma governança robusta para atrair capital, de forma análoga ao Operador 1, sua singularidade reside na primazia do pilar Social. Este é utilizado como um instrumento estratégico indispensável para garantir a legitimidade e o êxito operacional em territórios desafiadores, o que o diferencia claramente dos demais casos.

3 RESULTADOS: A MATERIALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS ESG

A análise da atuação dos operadores permite identificar um conjunto de práticas recorrentes que materializam a agenda ESG no setor de saneamento. Essas ações emergem

como respostas estratégicas às demandas enfrentadas. As práticas setoriais observadas são apresentadas (ver Quadro 1) demonstrando como o discurso ESG se traduz em temas centrais.

Quadro 1 – Proeminência dos Critérios ESG por Nível de Interação

Eixo	Critério	Tema
Eixo Ambiental	Gestão ambiental	Gestão ambiental e prevenção da poluição
	Adaptação às mudanças climáticas	Mudanças Climáticas
	Uso da água	Recursos hídricos
	Mitigação de emissões de gases de efeito estufa	Mudanças Climáticas
	Eficiência energética	Mudanças Climáticas
	Economia circular	Economia circular e gestão de resíduos
Eixo Social	Impacto social	Diálogo social e desenvolvimento territorial
	Diálogo e engajamento das partes interessadas	Diálogo social e desenvolvimento territorial
	Relacionamento com consumidores e clientes	Responsabilidade social na cadeia de valor
	Relacionamento com os fornecedores	Responsabilidade social na cadeia de valor
	Investimento social privado	Diálogo social e desenvolvimento territorial
Eixo Governança	Ambiente legal e regulatório	Práticas de controle e gestão
	Propósito e estratégia em relação à sustentabilidade	Governança corporativa
	Estrutura e composição da governança corporativa	Governança corporativa
	Relatórios ESG, sustentabilidade e relato integrado	Transparência na gestão
	Gestão de riscos do negócio	Práticas de controle e gestão

Fonte: Autor.

A análise evidenciou uma centralidade do pilar de Governança, seguido por um foco material nos pilares Ambiental e Social. Revelou, ainda, um foco pragmático e seletivo, no qual as práticas priorizadas são aquelas que dialogam diretamente com riscos operacionais, exigências regulatórias e condições de financiamento. Essa abordagem evidenciou como a sustentabilidade é mobilizada de forma a garantir a viabilidade e a legitimidade do negócio no novo contexto setorial. No pilar Ambiental, evidenciou um foco estratégico na gestão de riscos operacionais e climáticos. A preocupação com a segurança hídrica, por exemplo, é uma prática central que se alinha à temática ESG de Mudanças Climáticas e, mais especificamente, ao critério de Adaptação às mudanças climáticas e gestão de riscos hídricos. Esta prioridade foi corroborada pela percepção de que a resiliência hídrica é um fator crítico para a viabilidade do negócio, como aponta um dos entrevistados: *"A questão da segurança hídrica deixou de ser um problema só da engenharia e virou um tema estratégico no conselho. A nossa resiliência à crise climática é um risco que o investidor olha de perto"* (R12, Instituto Saneamento 1).

Paralelamente, quanto ao critério de Mitigação de emissões de GEE, observam-se compromissos formais para a redução da pegada de carbono. Um dos operadores estudados, por exemplo, estabeleceu em seu planejamento estratégico a *"meta de redução de 25% das emissões de gases de efeito estufa até 2030"* (Relatório Operador 1, 2023). Essa diretriz se desdobra em projetos de eficiência energética e controle de efluentes, práticas vistas como essenciais para a licença operacional e para a reputação da companhia.

No que se refere ao pilar Social, as práticas observadas demonstram uma priorização do capital humano e do relacionamento com a comunidade, temas diretamente ligados à licença social para operar. A temática Capital Humano, especificamente o critério Saúde e Segurança do Trabalho, é tratada como um valor inegociável, refletindo a importância da mão de obra para a eficiência operacional do setor: *"É inegociável para a diretoria e para o conselho. É o*

primeiro indicador que a gente olha em qualquer reunião de resultado" (R4, Operador Saneamento 2). Adicionalmente, na temática Impacto na Sociedade e na Comunidade, o critério Acesso e Universalização dos Serviços materializa-se em ações de grande impacto. O desenvolvimento de políticas de Tarifa Social é uma prática recorrente, sendo que um dos operadores relata "beneficiar mais de 500 mil famílias" com o programa (Relatório Operador 2, 2023). Tais ações são reforçadas por um intenso trabalho de diálogo social, considerado pré-requisito para a expansão da rede, como ilustra um gestor: "A primeira equipe que chega num território novo [...] é a equipe social. Porque a gente precisa ter a licença da comunidade pra entrar com a obra" (R7, Operador Saneamento 2).

O pilar de Governança é o mais estruturado, refletindo as pressões diretas do mercado de capitais e do ambiente regulatório. A temática Governança Corporativa ficou evidenciada pela internalização da pauta ESG na alta gestão. Um exemplo concreto foi a "criação de um Comitê de Sustentabilidade que se reporta diretamente ao Conselho de Administração" (Relatório Operador 3, 2022), prática que se alinha ao critério Estrutura de Supervisão da Sustentabilidade. A gestão de riscos, por sua vez, tornou-se uma condição para o financiamento, como aponta um especialista: "*Hoje, nenhum banco grande [...] vai colocar dinheiro num projeto de saneamento sem olhar o mapa de risco ESG auditado. Deixou de ser 'nice to have', virou condição para o desembolso*" (R2, Operador Saneamento 1).

Esta exigência impulsiona a adesão à temática Finanças Sustentáveis. Os operadores utilizam ativamente o mercado de capitais para alinhar seus planos de expansão a compromissos ESG, como exemplificado pela "*emissão de R\$ 1,2 bilhão em debêntures de infraestrutura atreladas a metas de sustentabilidade*" (Relatório Operador 1, 2023). As práticas setoriais detalhadas, portanto, transcendem o nível meramente operacional. Elas representam a materialização de uma agenda ESG mobilizada de forma eminentemente pragmática e seletiva. Em sua essência, as ações observadas constituem respostas estratégicas às demandas críticas de regulação, financiamento e legitimidade que definem o sucesso e, em última instância, a sobrevivência das organizações no atual contexto do setor de saneamento.

4 CONCLUSÃO

Este artigo buscou responder como a agenda ESG se materializa em práticas no setor de saneamento brasileiro, a partir da análise de seus principais operadores. A investigação revelou que a adoção de práticas de sustentabilidade, longe de ser um processo homogêneo ou puramente voluntário, manifesta-se de forma eminentemente pragmática e hierarquizada. As ações priorizam temas de Governança que garantem acesso a capital e legitimidade regulatória; temas Ambientais que mitigam riscos materiais diretos ao negócio, como a segurança hídrica; e, por fim, temas Sociais que asseguram a eficiência operacional, com um notável foco no público interno e na obtenção da licença social para operar. A análise dos diferentes perfis de operadores, de capital privado ou misto, reforçou que, apesar das nuances em suas estratégias, a lógica subjacente é a mesma. O pilar "G" (Governança) funciona como o alicerce fundamental, respondendo diretamente às pressões coercitivas e normativas do Governo e da Comunidade Financeira, os stakeholders mais proeminentes. Esta base de governança robusta é o que viabiliza a gestão dos riscos ambientais e sociais de forma estratégica.

Conclui-se, portanto, que no contexto do saneamento brasileiro pós-Marco Legal, a agenda ESG atua como uma ferramenta estratégica para a gestão de riscos e para a viabilização do modelo de negócio, em vez de um fim em si mesma. A sustentabilidade consolida-se no setor por ser, essencialmente, a via mais eficaz para garantir a continuidade e o sucesso das organizações. Este padrão abre espaço para futuras pesquisas que explorem as motivações e os impactos de longo prazo desta abordagem, analisando se a tendência pragmática evoluirá para uma internalização mais substantiva dos valores socioambientais.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT PR 2030:** Ambiental, social e governança (ESG) — Conceitos, diretrizes e modelo de avaliação e direcionamento para organizações. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.
- BILLIO, M. *et al.* Inside the ESG Ratings: (Dis) agreement and performance. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 28, n. 5, p. 1426-1445, 2021.
- CHEN, L. *et al.* Supply chain finance: Latest research topics and research opportunities. **International Journal of Production Economics**, v. 229, 2020.
- DE FREITAS NETTO, S. V. *et al.* Concepts and forms of greenwashing: A systematic review. **Environmental Sciences Europe**, v. 32, p. 1-12, 2020.
- DENZIN, N.; LINCOLN, Y. The discipline and practice of qualitative research. *In:* DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (ed.). **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000. p. 1-28.
- DENZIN, N.; LINCOLN, Y. The discipline and practice of qualitative research. *In:* DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (ed.). **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000. p. 1-28.
- ELKINGTON, J. *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Stony Creek, CT: **New Society Publishers**, 1998.
- GOVINDAN, K.; KHODAVERDI, R.; JAFARIAN, A. A fuzzy multi criteria approach for measuring sustainability performance of a supplier based on triple bottom line approach. **Journal of Cleaner production**, v. 47, p. 345-354, 2013.
- HELLER, L. *et al.* O futuro do Plansab-avançar para impedir retrocessos. **CADERNO DE DEBATES**, 2023, p. 50.
- MONZONI, M.; CARREIRA, F. O METAVERSO DO ESG. **Caminhos para a Sustentabilidade**, FGV Executivo, 2022.
- OLIVEIRA, G.; VILELLA, A. F. **Nem negacionismo nem apocalipse—economia do meio ambiente: uma perspectiva**. São Paulo: BEI Editora, 2021.
- PIMENTEL, L. B.; MITERHOF, M. T. O financiamento dos serviços de água e esgoto: análise do passado recente (2016-2019) e desafios da diversificação de fontes para chegar à universalização. **Economia e Sociedade**, v. 31, p. 735-770, 2022.
- PINTO, A. M.; RIBAS, L. M. NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 26, n. 55, p. 84-119, 2022.
- QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.
- RAU, P. R.; YU, T. A survey on ESG: investors, institutions and firms. **China Finance Review International**, 2023.
- STEURER, R. *et al.* Corporations, stakeholders and sustainable development I: a theoretical exploration of business–society relations. **Journal of business ethics**, v. 61, p. 263-281, 2005.
- VAN ZANTEN, J. A.; REIN, B. Who owns (un) sustainable companies? Examining institutional determinants of sustainable investing. **Journal of Cleaner Production**, v. 422, p. 138542, 2023.