



Centro  
Bajo los auspicios  
de la UNESCO



Centro Regional  
para la Gestión  
de Aguas Subterráneas  
en América Latina y el Caribe

## GOVERNANÇA DE ÁGUA E DO TERRITÓRIO NO BRASIL E NO URUGUAI

*Aloisio Masson*

*Alysson Batalha Franco*

*Analía Mariño*

*Bruno Liandro Praia Martins*

*Consuêla Félix de Vasconcelos Neta*

*Daniel Bedotti Serra*

*Eduardo dos Anjos Saes*

*Francisco Leonardo Silva Neto*

*Deusdedith Ferreira Araújo*

*Giuliani Silva Barbosa de Freitas*

*José Júlio Gadelha*

*Karen Denis Montaña*

*Mateus Rodarte de Carvalho*

*Natacha Souza John*

*Paulo de Tarso Bogasian*

*Rosario Casanova*

*Valentina Ribero*

*Ximena Lacués Parodi*

### **Organizadoras**

Grace Ladeira Garbaccio

Matilde Saravia

Rosario Casanova

**2026**

# GOVERNANÇA DE ÁGUA E DO TERRITÓRIO NO BRASIL E NO URUGUAI

*Aloisio Masson*

*Alysson Batalha Franco*

*Analía Mariño*

*Bruno Liandro Praia Martins*

*Consuêla Félix de Vasconcelos Neta*

*Daniel Bedotti Serra*

*Eduardo dos Anjos Saes*

*Francisco Leonardo Silva Neto*

*Deusdedith Ferreira Araújo*

*Giuliani Silva Barbosa de Freitas*

*José Júlio Gadelha*

*Karen Denis Montaña*

*Mateus Rodarte de Carvalho*

*Natacha Souza John*

*Paulo de Tarso Bogasian*

*Rosario Casanova*

*Valentina Ribero*

*Ximena Lacués Parodi*

## **Organizadoras**

Grace Ladeira Garbaccio

Matilde Saravia

Rosario Casanova

2026

Governança de água e do território no Brasil e no Uruguai © 2026 by Grace Ladeira Garbaccio, Matilde Saravia e Rosario Casanova CC BY-NC 4.0.

Os direitos autorais foram cedidos por todos os autores.

G721 Governança de água e do território no Brasil e no Uruguai / Grace Ladeira Garbaccio; Matilde Saravia; Rosario Casanova (org.). — Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

54 f. : il.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-87546-49-0

1. Mudanças climáticas. 2. Sustentabilidade. 3. Clima, alteração. I.  
Título

CDD 341.347

## SUMÁRIO

<b>Prefácio IDP</b> .....	06
<b>Prólogo IDP</b> .....	08
<b>Prólogo CeReGas</b> .....	10
<b>PrefácioCeReGas</b> .....	12
<b>Prólogo DINOT</b> .....	14
<b>Prefácio DINOT</b> .....	15
<b>Prólogo DINAGUA</b> .....	16
<b>Prefácio DINAGUA</b> .....	17
<b>Saneamento no Brasil e em Roraima: Avanços, lacunas e o impacto do novo marco legal</b> Deusedith Ferreira de Araújo; Alysson Batalha Franco; Natacha Souza John.....	18
<b>A governança de água no Uruguai: Uma análise normativa e institucional da gestão de recursos hídricos</b> Karen Denis Montaña; Ximena Lacués Parodi.....	35
<b>Conflitos, pactos e território: A governança do linhão para Roraima no Brasil Amazônico</b> Bruno Liandro Praia Martins.....	52
<b>Desigualdade multidimensional em cidades uruguayas: Evidência atualizada para a formulação de políticas públicas</b> Analía Mariño.....	74
<b>Governança territorial e contratações públicas sustentáveis: Análise comparativa Brasil e Uruguai</b> Consuêla Félix de Vasconcelos Neta.....	110
<b>Indicadores dos ODS como ferramentas para a gestão territorial</b> Rosario Casanova.....	134
<b>Turismo e governança territorial: Desafios e possibilidades para o desenvolvimento sustentável em destinos litorâneos brasileiros</b> Francisco Leonardo Silva Neto.....	154
<b>A bacia hidrográfica como unidade de planejamento: O caso da bacia hidrográfica da Laguna del Cisne</b> Valentina Ribero.....	181

<b>A impossibilidade de um município impedir, com fundamento no interesse local, a instalação de empreendimentos de interesse federal</b>	
Eduardo dos Anjos Saes.....	195
<b>Minerais críticos na América do Sul: Estratégias do Brasil e do Chile</b>	
Giuliani Silva Barbosa de Freitas.....	203
<b>Impacto do teletrabalho na governança territorial</b>	
Daniel Bedotti Serra; Paulo de Tarso Bogasian; José Júlio Gadelha.....	216
<b>Uberização e governança territorial no Uruguai: Plataformização algorítmica e regulação</b>	
Mateus Rodarte de Carvalho.....	239
<b>O impacto dos grandes eventos desportivos nos territórios: Uma harmonização das ordens social e econômica</b>	
Aloisio Masson.....	257

## PREFÁCIO IDP

Prefaciar uma obra dedicada à governança da água e da terra no Brasil e no Uruguai implica assumir uma responsabilidade intelectual que transcende a mera introdução editorial. Esta obra coletiva constitui uma contribuição científica de alto nível para o debate contemporâneo sobre sustentabilidade, direito ambiental, políticas públicas e governança multinível, inserindo a América Latina nas discussões globais mais avançadas sobre gestão integrada de recursos hídricos e a proteção da água como um direito humano fundamental.

O livro está plenamente alinhado com os princípios promovidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, especialmente aqueles relacionados ao Programa Hidrológico Intergovernamental, à abordagem da segurança hídrica e à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nessa perspectiva, a obra aborda a água não apenas como um recurso natural ou infraestrutura pública, mas também como uma categoria jurídica, social e ética que estrutura o desenvolvimento territorial, a coesão social e a resiliência ambiental das sociedades contemporâneas.

Um dos principais méritos do volume reside em sua abordagem comparativa entre o Brasil e o Uruguai, que permite compreender como diferentes modelos constitucionais e institucionais abordam desafios comuns relacionados ao saneamento universal, à equidade territorial, ao

de bacias hidrográficas e à governança democrática de bens comuns. Essa abordagem comparativa fortalece o diálogo regional e contribui para a construção de conhecimento situado a partir do sul global, alinhado aos esforços internacionais voltados para a promoção de soluções contextualizadas para os desafios ambientais globais.

O capítulo dedicado ao saneamento básico no Brasil, com atenção especial ao estado de Roraima, apresenta uma análise empírica e normativa que demonstra a interdependência entre o acesso à água, a saúde pública, a redução das desigualdades e a sustentabilidade ambiental. A pesquisa mostra que a implementação do novo marco legal para o saneamento representa não apenas uma reforma regulatória, mas também uma transformação estrutural na concepção do serviço público como instrumento de justiça social e desenvolvimento humano. Ao analisar indicadores oficiais e metas de universalização, o estudo contribui significativamente para a compreensão internacional dos processos de regulação baseados em desempenho e para o financiamento sustentável de infraestrutura essencial.

Por sua vez, a análise do modelo uruguaio de governança da água destaca-se como uma das contribuições mais significativas do livro. A reforma constitucional de 2004, que reconheceu o acesso à água potável e ao saneamento como direitos humanos fundamentais, constitui um marco internacional para o constitucionalismo ambiental contemporâneo. O estudo demonstra como a institucionalização da gestão integrada da água, a participação social e a priorização do uso humano consolidam um paradigma normativo consistente com os padrões promovidos por organizações multilaterais e pela comunidade científica internacional. A inclusão do Aquífero Guarani amplia o escopo do debate para incluir a governança transfronteiriça da água e ressalta a importância da cooperação regional para a proteção de sistemas hídricos estratégicos compartilhados.

A obra vai além da análise setorial, integrando temas como compras públicas sustentáveis, indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, turismo e desenvolvimento

territorial, mineração estratégica, transformação digital do trabalho e os impactos territoriais de grandes eventos. Essa diversidade temática reflete uma compreensão contemporânea do território como um sistema complexo no qual convergem as dimensões jurídica, econômica, tecnológica e ambiental. O livro demonstra que a governança da água constitui um eixo transversal capaz de articular diversas políticas públicas sob o horizonte comum do desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista metodológico, a obra caracteriza-se pelo rigor analítico, pela abordagem interdisciplinar e pelo uso sistemático de fontes normativas e indicadores empíricos, aproximando-se dos padrões científicos exigidos pelas principais revistas acadêmicas internacionais. A combinação de análise jurídica, evidências empíricas e reflexão institucional permite ir além das abordagens descritivas tradicionais e oferece uma contribuição crítica orientada para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

No contexto atual de aceleração das mudanças climáticas, crescente pressão sobre os recursos hídricos e aprofundamento das desigualdades socioambientais, a governança da água emerge como um dos principais desafios do século XXI. Esta obra demonstra que a América Latina não é apenas palco para tais desafios, mas também um espaço para inovação institucional e produção científica capazes de enriquecer o debate global. O diálogo entre Brasil e Uruguai revela experiências regulatórias e administrativas que podem inspirar processos de cooperação internacional e aprendizado mútuo em diferentes regiões do mundo.

Este livro convida acadêmicos, formuladores de políticas, organizações internacionais e profissionais das áreas jurídica e ambiental a repensarem o papel da água como fundamento da democracia ambiental, da justiça territorial e da responsabilidade intergeracional. Sua leitura confirma que o acesso universal à água e ao saneamento não é meramente uma meta técnica ou administrativa, mas um projeto civilizacional voltado para a garantia da dignidade humana, do equilíbrio ecológico e do desenvolvimento sustentável.

Esta obra coletiva consolida-se, portanto, como uma referência acadêmica relevante para pesquisadores e profissionais interessados em governança da água, direito ambiental comparado e políticas territoriais sustentáveis, contribuindo significativamente para o fortalecimento do pensamento jurídico e científico latino-americano no cenário internacional.

**Francisco Schertel Ferreira Mendes**

Diretor-Geral do IDP

## PRÓLOGO IDP

Redactar el prólogo de una obra dedicada a la gobernanza del agua y del territorio en Brasil y Uruguay implica asumir una responsabilidad intelectual que trasciende la mera presentación editorial. La presente obra colectiva constituye una contribución científica de alto nivel al debate contemporáneo sobre sostenibilidad, derecho ambiental, políticas públicas y gobernanza multinivel, situando a América Latina dentro de las discusiones globales más avanzadas relativas a la gestión integrada de los recursos hídricos y a la protección del agua como derecho humano fundamental.

El libro se inserta plenamente en los principios promovidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO, especialmente aquellos vinculados al Programa Hidrológico Intergubernamental, al enfoque de seguridad hídrica y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Desde esta perspectiva, la obra no aborda el agua únicamente como recurso natural o infraestructura pública, sino como categoría jurídica, social y ética que estructura el desarrollo territorial, la cohesión social y la resiliencia ambiental de las sociedades contemporáneas.

Uno de los méritos centrales del volumen radica en su aproximación comparativa entre Brasil y Uruguay, la cual permite comprender cómo distintos modelos constitucionales e institucionales enfrentan desafíos comunes asociados a la universalización del saneamiento, la equidad territorial, la planificación por cuencas hidrográficas y la gobernanza democrática de los bienes comunes. El enfoque comparado fortalece el diálogo regional y contribuye a la construcción de conocimiento situado desde el Sur Global, alineado con los esfuerzos internacionales orientados a promover soluciones contextualizadas para los desafíos ambientales globales.

El capítulo dedicado al saneamiento básico en Brasil, con especial atención al estado de Roraima, presenta un análisis empírico y normativo que evidencia la interdependencia entre acceso al agua, salud pública, reducción de desigualdades y sostenibilidad ambiental. La investigación demuestra que la implementación del nuevo marco legal del saneamiento representa no solo una reforma regulatoria, sino una transformación estructural en la concepción del servicio público como instrumento de justicia social y desarrollo humano. Al analizar indicadores oficiales y metas de universalización, el estudio contribuye significativamente a la comprensión internacional de los procesos de regulación por desempeño y financiamiento sostenible de infraestructuras esenciales.

Por su parte, el análisis del modelo uruguayo de gobernanza hídrica destaca como una de las contribuciones más relevantes del libro. La reforma constitucional de 2004, que reconoció el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, constituye un referente internacional del constitucionalismo ambiental contemporáneo. El estudio demuestra cómo la institucionalización de la gestión integrada del agua, la participación social y la prioridad del uso humano consolidan un paradigma normativo coherente con los estándares promovidos por organismos multilaterales y por la comunidad científica internacional. La inclusión del Acuífero Guaraní amplía el alcance del debate hacia la gobernanza transfronteriza del agua y subraya la importancia de la cooperación regional para la protección de sistemas hídricos estratégicos compartidos.

La obra avanza más allá del análisis sectorial al integrar temas como contratación pública sostenible, indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, turismo y desarrollo territorial, minería estratégica, transformación digital del trabajo y efectos territoriales de grandes eventos. Esta pluralidad temática refleja una comprensión contemporánea del territorio como sistema complejo en el que convergen dimensiones jurídicas, económicas, tecnológicas y ambientales. El libro demuestra que la gobernanza del agua constituye un eje transversal capaz de articular políticas públicas diversas bajo el horizonte común del desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista metodológico, la obra se caracteriza por el rigor analítico, la articulación interdisciplinaria y el uso sistemático de fuentes normativas e indicadores empíricos, aproximándose a los estándares científicos exigidos por las principales revistas académicas internacionales. La combinación entre análisis jurídico, evidencia empírica y reflexión institucional permite superar enfoques descriptivos tradicionales y ofrece una contribución crítica orientada a la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

En el contexto actual de aceleración del cambio climático, creciente presión sobre los recursos hídricos y ampliación de las desigualdades socio ambiental, la gobernanza del agua emerge como uno de los desafíos centrales del siglo XXI. Esta obra demuestra que América Latina no es únicamente escenario de tales desafíos, sino también espacio de innovación institucional y producción científica capaz de enriquecer el debate global. El diálogo entre Brasil y Uruguay revela experiencias normativas y administrativas que pueden inspirar procesos de cooperación internacional y aprendizaje mutuo en diferentes regiones del mundo.

El presente libro invita a académicos, responsables de políticas públicas, organizaciones internacionales y profesionales del derecho y de la gestión ambiental a repensar el papel del agua como fundamento de la democracia ambiental, de la justicia territorial y de la responsabilidad intergeneracional. Su lectura confirma que la universalización del acceso al agua y al saneamiento no constituye únicamente una meta técnica o administrativa, sino un proyecto civilizatorio orientado a garantizar dignidad humana, equilibrio ecológico y desarrollo sostenible.

Esta obra colectiva se consolida así como referencia académica relevante para investigadores y profesionales interesados en la gobernanza hídrica, el derecho ambiental comparado y las políticas territoriales sostenibles, contribuyendo de manera significativa al fortalecimiento del pensamiento jurídico y científico latinoamericano en el escenario internacional.

**Francisco Schertel Ferreira Mendes**

Director-General del IDP

## PRÓLOGO CeReGas

En el marco de los avances en las ciencias de la Tierra, en particular en lo relativo al funcionamiento de los ciclos hidrológicos superficiales y subterráneos, la civilización contemporánea se enfrenta a una inestabilidad que redefine su relación con los sistemas naturales: la expansión sostenida de las capacidades tecnológicas de intervención sobre el ambiente y, en particular, sobre los sistemas hídricos y acuíferos, convive con una evidencia cada vez más robusta acerca de la vulnerabilidad, interdependencia y disponibilidad limitada de los sistemas que sostienen la vida. Este escenario plantea no solo desafíos de gestión, sino interrogantes de naturaleza conceptual y política respecto de cómo se construyen y legitiman las decisiones sobre el territorio y sus recursos.

En este contexto, la obra “Governança de Água e do Território no Brasil e no Uruguai” puede ser leída como un texto analítico orientado a abordar de manera crítica las formas de articulación entre derecho, políticas públicas e instrumentos de gestión en materia hídrica y territorial. Más que ofrecer una descripción sistemática, el volumen permite una lectura crítica de los arreglos institucionales existentes, procurando identificar tanto sus capacidades operativas como los vacíos que emergen en escenarios de creciente complejidad.

Desde una perspectiva conceptual, el libro propone entender el territorio como un sistema dinámico en el que interactúan procesos ecológicos, flujos hidrológicos y dinámicas de recarga, circulación y almacenamiento del agua, marcos regulatorios, prácticas sociales y estructuras económicas. Esta aproximación desplaza visiones estáticas o simplemente espaciales, para situar el análisis en un marco de interacción donde los conflictos, las asimetrías y las disputas por el acceso y control de los recursos adquieren relevancia. En este sentido, el territorio se configura como una construcción histórica y política, atravesada por múltiples criterios que coexisten, se superponen y, en ocasiones, entran en contradicción.

En este marco, el análisis permite identificar como distintos contextos institucionales y normativos (además de territoriales), condicionan las formas de gestión de los sistemas hídricos, sentando las bases para una conceptualización diferenciada de las experiencias nacionales. En el caso uruguayo, la incorporación del acceso al agua potable y al saneamiento en el texto constitucional puede interpretarse como un hito en la evolución reciente del derecho ambiental, en tanto redefine el rol del Estado como garante de condiciones básicas de vida y establece un marco normativo que prioriza el uso humano y la gestión pública del recurso, en muchos casos dependiente de fuentes subterráneas estratégicas. Este enfoque se materializa en dispositivos institucionales que promueven la participación social y buscan sostener criterios de equidad en la provisión de servicios.

La experiencia brasileña, particularmente a partir de la reformulación del marco regulatorio del saneamiento, introduce un conjunto de transformaciones orientadas a ampliar la cobertura mediante la movilización de inversiones y la generación de condiciones de previsibilidad para los distintos actores involucrados. El análisis de este proceso permite explorar las implicancias de incorporar lógicas de competencia y eficiencia en la gestión de servicios esenciales asociados a sistemas de abastecimiento que integran fuentes superficiales y subterráneas, así como los desafíos asociados a la regulación de mercados en contextos de marcada heterogeneidad territorial.

El libro también profundiza en la articulación entre distintos niveles de gobierno y escalas hidrológicas que no siempre coinciden con los límites administrativos, evidenciando cómo las capacidades de incidencia y decisión se distribuyen de manera desigual. A partir de estudios de caso vinculados a proyectos de infraestructura con incidencia directa en los regímenes hídricos, la recarga de acuíferos y la disponibilidad del recurso, iniciativas energéticas y procesos de expansión económica, se examinan situaciones en las que emergen diferencias entre estrategias de desarrollo impulsadas a escala nacional y las dinámicas locales.

Otro aporte relevante del volumen radica en la incorporación de transformaciones recientes asociadas a la digitalización de la economía y a nuevas formas de organización del trabajo. Estos procesos introducen modificaciones en la forma en que se configuran los espacios urbanos y rurales, generando presiones adicionales sobre infraestructuras hídricas y sobre la disponibilidad y calidad de las aguas subterráneas. Asimismo, el análisis de actividades como el turismo intensivo y la realización de grandes eventos permite observar cómo determinados modelos de desarrollo pueden reconfigurar territorios de manera acelerada, planteando desafíos regulatorios que exceden los enfoques tradicionales.

Frente a este conjunto de dinámicas, la obra sugiere la necesidad de avanzar hacia esquemas de gobernanza capaces de operar en condiciones de incertidumbre asociadas a la variabilidad hidrológica, el cambio climático y la respuesta diferida de los sistemas acuíferos, integrando múltiples escalas de decisión y reconociendo la diversidad de actores involucrados. En este sentido, experiencias de cooperación regional vinculadas a sistemas hídricos compartidos, particularmente acuíferos transfronterizos de gran escala, ofrecen un campo de aprendizaje particularmente significativo para el desarrollo de arreglos institucionales más flexibles y coordinados.

En suma, el libro ofrece un marco interpretativo que permite examinar críticamente las formas en que se organiza la gestión del agua y del territorio en contextos actuales. Su principal contribución reside en abrir preguntas y líneas de análisis que resultan pertinentes tanto para la investigación académica como para el diseño de políticas públicas, aportando elementos para repensar la relación entre Estado, sociedad y sistemas hídricos, en particular aquellos de carácter subterráneo que operan con dinámicas menos visibles pero estratégicas, en escenarios atravesados por la complejidad y el cambio.

**Alberto Manganelli**

Director Ejecutivo de CeReGas

## PREFÁCIO CeReGas

No âmbito dos avanços nas ciências da Terra, particularmente no que diz respeito ao funcionamento dos ciclos hidrológicos superficiais e subterrâneos, a civilização contemporânea enfrenta uma instabilidade que redefine sua relação com os sistemas naturais: a expansão contínua das capacidades tecnológicas de intervenção no meio ambiente, e em particular nos sistemas hídricos e aquíferos, coexiste com evidências cada vez mais robustas da vulnerabilidade, interdependência e disponibilidade limitada dos sistemas que sustentam a vida. Esse cenário apresenta não apenas desafios de gestão, mas também questões conceituais e políticas sobre como as decisões relativas ao território e seus recursos são construídas e legitimadas.

Nesse contexto, a obra “Governança da Água e do Território no Brasil e no Uruguai” pode ser lida como um texto analítico que visa abordar criticamente as formas como o direito, as políticas públicas e os instrumentos de gestão em matéria de água e território são articulados. Em vez de oferecer uma descrição sistemática, este volume permite uma leitura crítica dos arranjos institucionais existentes, buscando identificar tanto suas capacidades operacionais quanto as lacunas que emergem em cenários cada vez mais complexos.

De uma perspectiva conceitual, o livro propõe a compreensão do território como um sistema dinâmico no qual interagem processos ecológicos, fluxos hidrológicos e dinâmicas de recarga, circulação e armazenamento de água, marcos regulatórios, práticas sociais e estruturas econômicas. Essa abordagem se distancia de visões estáticas ou meramente espaciais, situando a análise em um contexto de interação onde conflitos, assimetrias e disputas sobre o acesso e o controle dos recursos se tornam relevantes. Nesse sentido, o território se configura como uma construção histórica e política, moldada por múltiplos critérios que coexistem, se sobrepõem e, por vezes, se contradizem.

Dentro desse contexto, a análise permite identificar como diferentes contextos institucionais e regulatórios (além dos territoriais) condicionam as formas de gestão dos sistemas hídricos, lançando as bases para uma conceitualização diferenciada das experiências nacionais. No Uruguai, a incorporação do acesso à água potável e ao saneamento na Constituição pode ser interpretada como um marco na recente evolução do direito ambiental, uma vez que redefine o papel do Estado como garantidor de condições básicas de vida e estabelece um marco regulatório que prioriza o uso humano e a gestão pública do recurso, que em muitos casos depende de fontes subterrâneas estratégicas. Essa abordagem se materializa em mecanismos institucionais que promovem a participação social e buscam assegurar critérios de equidade na prestação de serviços.

A experiência brasileira, particularmente desde a reformulação do marco regulatório do saneamento, introduz uma série de transformações voltadas à ampliação da cobertura por meio da mobilização de investimentos e da geração de previsibilidade para os diversos atores envolvidos. A análise desse processo permite explorar as implicações da incorporação dos princípios da concorrência e da eficiência na gestão de serviços essenciais associados a sistemas de abastecimento que integram fontes de água superficiais e subterrâneas, bem como os desafios associados à regulação de mercado em contextos de marcada heterogeneidade territorial.

O livro também explora as inter-relações entre diferentes níveis de governo e escalas hidrológicas, que nem sempre coincidem com as fronteiras administrativas, destacando como a

capacidade de influência e tomada de decisão é distribuída de forma desigual. Por meio de estudos de caso ligados a projetos de infraestrutura com impacto direto nos regimes hídricos, recarga de aquíferos e disponibilidade de recursos, bem como iniciativas energéticas e processos de expansão econômica, examina situações em que surgem diferenças entre estratégias de desenvolvimento impulsionadas em nível nacional e dinâmicas locais.

Outra contribuição significativa do volume reside na incorporação de transformações recentes associadas à digitalização da economia e a novas formas de organização do trabalho. Esses processos introduzem modificações na configuração dos espaços urbanos e rurais, gerando pressões adicionais sobre a infraestrutura hídrica e sobre a disponibilidade e qualidade das águas subterrâneas. Da mesma forma, a análise de atividades como o turismo intensivo e a realização de grandes eventos revela como certos modelos de desenvolvimento podem reconfigurar rapidamente os territórios, apresentando desafios regulatórios que vão além das abordagens tradicionais.

Diante desse conjunto de dinâmicas, o trabalho sugere a necessidade de avançar em direção a modelos de governança capazes de operar em condições de incerteza associadas à variabilidade hidrológica, às mudanças climáticas e à resposta tardia dos sistemas aquíferos, integrando múltiplas escalas de tomada de decisão e reconhecendo a diversidade de atores envolvidos. Nesse sentido, as experiências de cooperação regional vinculadas a sistemas hídricos compartilhados, particularmente aquíferos transfronteiriços de grande escala, oferecem uma oportunidade de aprendizado, especialmente significativa, para o desenvolvimento de arranjos institucionais mais flexíveis e coordenados.

Em suma, este livro oferece um arcabouço interpretativo que permite um exame crítico de como a gestão da água e do território está organizada nos contextos atuais. Sua principal contribuição reside em levantar questões e linhas de análise relevantes tanto para a pesquisa acadêmica quanto para a formulação de políticas públicas, fornecendo elementos para repensar a relação entre Estado, sociedade e sistemas hídricos, particularmente aqueles de natureza subterrânea que operam com dinâmicas menos visíveis, porém estratégicas, em cenários marcados pela complexidade e pela mudança.

**Alberto Manganelli**

Diretor Executivo do CeReGas

## **PRÓLOGO DINOT**

Esta publicación parte de una premisa central para la acción pública: la gestión del agua y la gestión del territorio son inseparables. No se trata únicamente de un enfoque conceptual, sino de una condición necesaria para gestionar y avanzar hacia un desarrollo sostenible, con equidad territorial y garantía de derechos.

Desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), entendemos que esta integración debe traducirse en políticas concretas. En Uruguay, el marco normativo construido en las últimas décadas, establece con claridad la necesidad de superar la fragmentación y consolidar una gobernanza articulada, con base territorial, coordinación institucional y participación social.

El aporte de esta obra es especialmente relevante en el contexto regional. América Latina enfrenta desafíos crecientes: eventos climáticos más extremos, presión sobre los recursos hídricos, expansión de actividades productivas y persistencia de desigualdades territoriales. Frente a esto, resulta imprescindible fortalecer enfoques que permitan comprender y gestionar el territorio desde las cuencas, como unidades reales de funcionamiento ambiental y social, que trascienden límites administrativos y exigen nuevas formas de coordinación entre escalas y jurisdicciones.

A través del diálogo entre Brasil y Uruguay, el libro pone en evidencia problemas compartidos —como el acceso al agua, el saneamiento, la gestión de cuencas y las inequidades territoriales— y, al mismo tiempo, ofrece distintas respuestas institucionales que enriquecen el debate regional. Más que modelos a replicar, propone aprendizajes que contribuyen a fortalecer las capacidades del Estado y a mejorar la calidad de las políticas públicas.

En este escenario, avanzar en la integración de políticas de agua y territorio no es una opción, sino una prioridad. Requiere planificación, evidencia, coordinación entre niveles de gobierno y una mirada estratégica de largo plazo, capaz de anticipar conflictos y orientar el desarrollo.

Este libro contribuye a ese objetivo. Aporta elementos para una mejor comprensión de los territorios y para una toma de decisiones más consistente, reafirmando la importancia de construir políticas públicas coherentes, con enfoque territorial y perspectiva regional.

**Paola Florio**

Directora Nacional de Ordenamiento Territorial - DINOT

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial - Uruguay

## **PREFÁCIO DINOT**

Esta publicação parte de uma premissa central para a ação pública: a gestão da água e a gestão do território são inseparáveis. Esta não é uma abordagem meramente conceitual, mas uma condição necessária para gerir e avançar rumo ao desenvolvimento sustentável, com equidade territorial e direitos garantidos.

Na Direção Nacional de Ordenamento do Território (DINOT), entendemos que essa integração deve se traduzir em políticas concretas. No Uruguai, o marco regulatório construído nas últimas décadas estabelece claramente a necessidade de superar a fragmentação e consolidar um sistema de governança articulado, com base territorial, coordenação institucional e participação social.

A contribuição deste trabalho é especialmente relevante no contexto regional. A América Latina enfrenta desafios crescentes: eventos climáticos extremos mais frequentes, pressão sobre os recursos hídricos, expansão das atividades produtivas e persistentes desigualdades territoriais. Diante disso, é essencial fortalecer abordagens que permitam compreender e gerir o território a partir da perspectiva das bacias hidrográficas, como unidades reais de funcionamento ambiental e social que transcendem as fronteiras administrativas e exigem novas formas de coordenação em diferentes escalas e jurisdições.

Por meio do diálogo entre Brasil e Uruguai, o livro destaca problemas comuns — como acesso à água, saneamento, gestão de bacias hidrográficas e desigualdades territoriais — e, ao mesmo tempo, oferece diversas respostas institucionais que enriquecem o debate regional. Em vez de modelos a serem replicados, propõe lições aprendidas que contribuem para o fortalecimento das capacidades estatais e para a melhoria da qualidade das políticas públicas.

Nesse contexto, avançar na integração das políticas de água e de uso da terra não é uma opção, mas uma prioridade. Requer planejamento, evidências, coordenação entre os níveis de governo e uma visão estratégica de longo prazo capaz de antecipar conflitos e orientar o desenvolvimento.

Este livro contribui para esse objetivo. Ele fornece elementos para uma melhor compreensão dos territórios e para uma tomada de decisão mais consistente, reafirmando a importância da construção de políticas públicas coerentes com foco territorial e perspectiva regional.

**Paola Florio**

Diretora Nacional de Planejamento Territorial - DINOT

Ministério da Habitação e do Planejamento Territorial - Uruguai

## **PRÓLOGO DINAGUA**

La presente publicación pone en el centro del debate la necesaria interrelación entre la gestión del agua y la gestión del territorio. Actualmente, existe un amplio consenso sobre esta vinculación: hablar de gestión de las aguas implica, necesariamente, hablar de las formas de ocupación del territorio, dado que estas impactan directamente en la calidad y cantidad de los recursos hídricos.

En Uruguay, este cambio de paradigma se refleja en el marco jurídico institucional sancionado en los últimos veinte años. La reforma del Artículo 47 de la Constitución, que reconoce el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, junto con la Ley de Política Nacional de Aguas (Ley No. 18.610), y la propia Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley No. 18308) mandatan la construcción de políticas integrales y transversales. Esta normativa promueve una gestión sustentable y participativa, estableciendo a la cuenca hidrográfica como la unidad básica de planificación, gestión y control de los recursos hídricos y recursos naturales asociados.

En este contexto, el aporte académico adquiere una relevancia estratégica y es promovido desde la Dirección Nacional de Aguas a través de la política nacional de aguas y concretamente en los programas y proyectos del Plan Nacional de Aguas. Consideramos que la investigación científica de alto nivel y el intercambio de experiencias entre países no solo enriquecen la gestión, sino que permiten construir conocimiento a escala regional para enfrentar desafíos comunes como el impacto de la variabilidad climática. Este diálogo regional está presente en esta publicación e ilustra al lector sobre el impacto de las distintas actividades en el territorio y las respuestas del marco normativo e institucional correspondiente.

Este libro es, en definitiva, una invitación a repensar la gestión del agua y el ordenamiento territorial para garantizar una mejora de la calidad de vida de la población y la gestión sustentable de los recursos hídricos y los recursos hídricos naturales asociados que trascienden los límites político administrativos de los Estados.

**Maria Teresa Sastre Reig**

Directora Nacional de Aguas - DINAGUA

Ministerio de Ambiente Uruguay

## **PREFÁCIO DINAGUA**

Esta publicação coloca no centro do debate a necessária inter-relação entre gestão hídrica e gestão territorial. Atualmente, existe um amplo consenso sobre essa ligação: discutir a gestão hídrica implica necessariamente discutir os padrões de uso da terra, dado o seu impacto direto na qualidade e quantidade dos recursos hídricos.

No Uruguai, essa mudança de paradigma se reflete no marco legal e institucional implementado nos últimos vinte anos. A reforma do Artigo 47 da Constituição, que reconhece o acesso à água potável e ao saneamento como direitos humanos fundamentais, juntamente com a Lei Nacional de Política Hídrica (Lei nº 18.610) e a Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (Lei nº 18.308), exige o desenvolvimento de políticas abrangentes e transversais. Essa legislação promove a gestão sustentável e participativa, estabelecendo a bacia hidrográfica como unidade básica para o planejamento, gestão e controle dos recursos hídricos e recursos naturais associados.

Nesse contexto, as contribuições acadêmicas adquirem relevância estratégica e são promovidas pela Direção Nacional de Águas por meio da política hídrica nacional e, especificamente, nos programas e projetos do Plano Nacional de Águas. Acreditamos que a pesquisa científica de alto nível e a troca de experiências entre países não apenas enriquecem a gestão, mas também permitem a construção de conhecimento em escala regional para enfrentar desafios comuns, como o impacto da variabilidade climática. Este diálogo regional está presente nesta publicação e ilustra para o leitor o impacto de diferentes atividades no território e as respostas do respectivo quadro regulatório e institucional.

Este livro é, em última análise, um convite a repensar a gestão da água e o planejamento do uso da terra para garantir uma melhor qualidade de vida para a população e a gestão sustentável dos recursos hídricos e dos recursos hídricos naturais associados, que transcendem as fronteiras políticas e administrativas dos Estados.

**Maria Teresa Sastre Reig**

Diretora Nacional de Águas - DINAGUA

Ministério do Meio Ambiente - Uruguai

# **SANEAMENTO NO BRASIL E EM RORAIMA: Avanços, lacunas e o impacto do novo marco legal**

*SANEAMIENTO EN BRASIL Y EN RORAIMA: Avances, brechas e impacto del nuevo marco legal*

*SANITATION IN BRAZIL AND RORAIMA: Advances, gaps and the impact of the new legal framework*

Deusdedith Ferreira Araújo<sup>1</sup>

Alysson Batalha Franco<sup>2</sup>

Natacha Souza John<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo tem por escopo examinar a situação do saneamento básico no Brasil, com ênfase comparativa no estado de Roraima, destacando avanços, lacunas e os efeitos esperados do novo marco legal (Lei nº 14.026/2020). A pesquisa articula revisão normativa e análise descritiva de indicadores públicos (SNIS, IBGE, ANA e documentos regulatórios), contemplando o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto. O objetivo é avaliar o grau de aderência às metas de universalização previstas até 2033, identificar gargalos estruturais e institucionais e discutir implicações para a saúde pública, o meio ambiente e a redução de desigualdades regionais. O estudo aponta a persistência de assimetrias territoriais e socioeconômicas, a necessidade de planejamento regionalizado e de fortalecimento da regulação, além de desafios de financiamento, capacidade de execução e governança. Em Roraima, especificidades geográficas, demográficas e logísticas intensificam a complexidade da expansão dos serviços, demandando soluções tecnológicas e arranjos contratuais adequados

---

1 Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP. Foi selecionado pela CAPES no Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), atualmente em curso na Universidad de Mendoza, Argentina. É Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Roraima (2023), graduado em Direito pela Universidade Federal de Roraima (2007), com especializações em Ciências Penais (UNIDERP) e Direito Público (UERR), além de formação em Saneamento Ambiental (FESPSP). É autor do livro *Água e Sustentabilidade Hídrica* (Lumen Juris, 2025), bem como de artigos e capítulos sobre governança, recursos hídricos e direitos fundamentais, tendo realizado formações internacionais em instituições como Universidade de Coimbra, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne e Universidad de Mendoza.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre em Direito e Advogado.

<sup>3</sup> Professora e Pesquisadora na Universidad Viña del Mar – Chile (UVM). Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz (Unisc). Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito do Mar pela Law Yeosu Academy. Graduada em Direito. Advogada.

a contextos urbanos dispersos e populações tradicionais. Conclui-se que o cumprimento das metas exige coordenação federativa, previsibilidade de investimentos, melhoria da qualidade dos dados e mecanismos de indução regulatória que alinhem concorrência, eficiência operacional e inclusão social.

**Palavras-chave:** Saneamento básico; Abastecimento de água; Esgotamento sanitário; Desigualdades regionais; Roraima; Brasil; Marco legal do saneamento; Lei nº 14.026/2020; Universalização; Saúde pública.

**Resumen:** Este artículo analiza la situación del saneamiento básico en Brasil, con énfasis comparativo en el estado de Roraima, destacando los avances, las brechas y los efectos esperados del nuevo marco legal (Ley n.º 14.026/2020). La investigación articula una revisión normativa y un análisis descriptivo de indicadores públicos (SNIS, IBGE, ANA y documentos regulatorios), que abarcan el suministro de agua, la recolección de aguas residuales y el tratamiento. El objetivo es evaluar el grado de cumplimiento de las metas de universalización previstas hasta 2033, identificar obstáculos estructurales e institucionales y analizar las implicaciones para la salud pública, el medio ambiente y la reducción de las desigualdades regionales. El estudio señala la persistencia de asimetrías territoriales y socioeconómicas, la necesidad de una planificación regionalizada y el fortalecimiento de la regulación, así como los desafíos en materia de financiamiento, capacidad de ejecución y gobernanza. En Roraima, factores geográficos, demográficos y logísticos específicos intensifican la complejidad de la expansión de los servicios, lo que exige soluciones tecnológicas y acuerdos contractuales adaptados a contextos urbanos dispersos y poblaciones tradicionales. Se concluye que el logro de los objetivos requiere coordinación federal, previsibilidad de las inversiones, mejor calidad de los datos y mecanismos regulatorios de incentivos que alineen la competencia, la eficiencia operativa y la inclusión social.

**Palabras clave:** Saneamiento básico; Abastecimiento de agua; Eliminación de aguas residuales; Desigualdades regionales; Roraima; Brasil; Marco legal del saneamiento; Ley n.º 14.026/2020; Universalización; Salud pública.

**Abstract:** This article examines the situation of basic sanitation in Brazil, with a comparative emphasis on the state of Roraima, highlighting progress, gaps, and the expected effects of the new legal framework (Law No. 14,026/2020). The research combines a normative review and a descriptive analysis of public indicators (SNIS, IBGE, ANA, and regulatory documents), covering water supply, sewage collection, and treatment. The objective is to assess the degree of adherence to the universalization goals set by 2033, identify structural and institutional bottlenecks, and discuss implications for public health, the environment, and the reduction of regional inequalities. The study highlights the persistence of territorial and socioeconomic asymmetries, the need for regionalized planning and strengthening of regulation, as well as challenges related to financing, implementation capacity, and governance. In Roraima, geographic, demographic, and logistical specificities intensify the complexity of service expansion, demanding technological solutions and contractual arrangements tailored to dispersed urban contexts and traditional populations. It follows that meeting these goals requires federal coordination, investment predictability, improved data quality, and regulatory induction mechanisms that align competition, operational efficiency, and social inclusion.

**Keywords:** Basic sanitation; Water supply; Sewage; Regional inequalities; Roraima; Brazil; Sanitation legal framework; Law No. 14,026/2020; Universalization; Public health.

## INTRODUÇÃO

O saneamento básico, conforme definido no ordenamento jurídico brasileiro (Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020), compreende o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que comportam, basicamente, o abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; o manejo de resíduos sólidos urbanos; e, a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Trata-se, pois, de um direito fundamental conexo à saúde, ao meio ambiente equilibrado e a condições mínimas de dignidade humana.

A importância do saneamento é multidimensional e, desta forma, do ponto de vista da saúde pública, a provisão segura de água e o adequado afastamento e tratamento de esgotos interrompem cadeias de transmissão de doenças de veiculação hídrica, como diarreias, hepatites, leptospirose, entre outras, reduzindo internações, mortalidade infantil e custos assistenciais. No plano socioeconômico, investimentos em saneamento elevam a produtividade do trabalho, já que são menos dias perdidos por enfermidades, valorizam imóveis, dinamizam cadeias produtivas e geram retornos fiscais via aumento de renda e atividade econômica.

Ambientalmente, o saneamento evita a degradação de cursos d'água, solos e ecossistemas, contribui para a resiliência urbana a eventos climáticos extremos por meio da drenagem adequada, e mitiga emissões difusas de metano provenientes de manejo inadequado de resíduos. No plano da equidade, é vetor de redução de desigualdades territoriais e socioeconômicas, pois populações periféricas, indígenas, ribeirinhas e rurais costumam sofrer desproporcionalmente com a precariedade dos serviços.

No contexto brasileiro recente, a aprovação do chamado “novo marco legal do saneamento” (Lei nº 14.026/2020) redefiniu responsabilidades regulatórias, ampliou a competição pela prestação dos serviços, reforçou a regionalização e estabeleceu metas de universalização até 2033 e, desta forma, ao menos 99% da população devem ter acesso à água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto, cujas metas dialogam com a Agenda 2030 da ONU (ODS 6 – Água potável e saneamento) e impõem um salto de planejamento, investimentos e governança.

Este artigo analisa, em perspectiva comparativa, os avanços e lacunas do saneamento no Brasil e no estado de Roraima, observando-se, basicamente, a seguinte estrutura: panorama

nacional; panorama regional/local – Roraima; comparação Brasil × Roraima; impactos da falta de saneamento; o novo marco legal, contemplando as metas, instrumentos e exigências; e, desafios e perspectivas até 2033.

## **I. PANORAMA INICIAL: ÍNDICES DE ACESSO À ÁGUA POTÁVEL, COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO**

Inicialmente, cabe salientar que o panorama nacional do saneamento básico no Brasil revela avanços graduais na última década, porém, ainda marcados por fortes assimetrias territoriais, socioeconômicas e urbanas rurais. As principais fontes oficiais, como o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e as estatísticas domiciliares do IBGE, possibilitam traçar um retrato consistente do acesso à água potável e do esgotamento sanitário, além de acompanhar tendências e gargalos estruturais, ao passo que o Diagnóstico Temático: Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (SNIS 2023) compila informações de milhares de prestadores e municípios, oferecendo uma base metodológica comparável para avaliar cobertura, qualidade e eficiência dos serviços (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

Quanto ao abastecimento de água por rede geral, os dados mais recentes do IBGE indicam que, em 2023, 85,9% dos domicílios brasileiros tinham acesso à rede, sendo 93,4% nas áreas urbanas e apenas 32,3% nas rurais. As disparidades regionais também são expressivas, eis que a proporção de domicílios atendidos pela rede geral variou de 60,4% na Região Norte a 91,8% na Região Sudeste, ilustrando o peso de fatores geográficos, demográficos e de capacidade institucional na expansão da infraestrutura (IBGE, 2024).

No esgotamento sanitário, o distanciamento entre coleta e tratamento permanece um traço estruturante do setor e, de acordo com a ANA – Atlas Esgotos, 43% da população brasileira tem esgoto coletado e tratado e 12% utiliza solução individual adequada (fossa séptica), totalizando 55% de atendimento considerado adequado. Outros 18% têm seu esgoto coletado e não tratado, atendimento classificado como precário, e 27% não dispõem de coleta, tampouco de tratamento, condição de não atendimento (ANA, s.d.).

Os registros administrativos do SNIS mostram, ainda, que a consolidação de séries históricas e de indicadores padronizados é indispensável para monitorar o desempenho e orientar políticas e, desta forma, o Diagnóstico Temático – Visão Geral (SNIS 2023) destaca a abrangência da base informacional (municípios e prestadores) e a evolução recente de indicadores como cobertura de água, índice de atendimento de esgoto e tratamento do esgoto gerado, permitindo comparar realidades estaduais e metropolitanas e identificar gargalos

operacionais, como perdas de água, intermitência, ligações clandestinas, insuficiência de ETEs e de emissários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

As desigualdades urbano-rurais permanecem o maior desafio transversal, pois, enquanto a rede geral é dominante nas cidades, em áreas rurais persistem formas alternativas e, muitas vezes, precárias de abastecimento, como poços rasos, cacimbas e soluções coletivas com baixa proteção sanitária, o que aumenta a exposição a doenças de veiculação hídrica. Em 2023, um em cada três domicílios rurais tinha rede geral de água, em contraste com mais de nove em cada dez domicílios urbanos (IBGE, 2024). No saneamento de esgotos, soluções individuais adequadas podem ser tecnicamente apropriadas em contextos de baixa densidade, mas requerem regulação, fiscalização e assistência técnica para garantir desempenho ambiental, sob pena de subnotificação e de externalidades negativas (ANA, s.d.; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

No plano ambiental, a lacuna entre coleta e tratamento implica carga orgânica significativa lançada em corpos hídricos, com impactos sobre a qualidade da água bruta para abastecimento, biodiversidade e usos múltiplos da água. O retrato do Atlas Esgotos, com 18% da população tendo esgoto coletado, porém, não tratado, demonstra que a simples expansão de redes, sem o devido tratamento, transfere o problema do intradomiciliar para o meio ambiente, comprometendo metas de enquadramento e aumentando custos de potabilização (ANA, s.d.).

Do ponto de vista regulatório e de planejamento, o novo marco legal do saneamento elevou o patamar de exigências e de transparência, ao definir, entre outros instrumentos, metas contratuais de universalização, comprovação de capacidade econômico-financeira e regionalização da prestação. As metas nacionais — 99% de acesso à água e 90% de coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033 — criam um horizonte de cobrança social e de coordenação federativa para estados e municípios, bem como para os prestadores públicos e privados (BRASIL, 2020). Esse direcionamento normativo impõe prioridade a investimentos em esgoto, onde o déficit é maior, bem como a implementação de ações estruturantes, como redução de perdas, melhoria de qualidade operacional e fortalecimento das agências reguladoras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; BRASIL, 2020).

Em termos de financiamento e execução, a heterogeneidade institucional dos prestadores, estaduais, municipais, regionais e privados, e a necessidade de ampliar a taxa de investimento anual sustentado, vêm se destacam. Os dados administrativos do SNIS, combinados com os retratos setoriais da ANA e as estatísticas do IBGE, sugerem que vencer o hiato de cobertura e qualidade demandará portfólios que combinem ampliação de infraestrutura, reabilitação de ativos, soluções baseadas na natureza para drenagem e gestão de lodos e

efluentes, além de assistência técnica para pequenos municípios e áreas rurais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; ANA, s.d.; IBGE, 2024).

## **II. PANORAMA REGIONAL/LOCAL – RORAIMA: ÍNDICES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO**

O quadro estadual de saneamento em Roraima combina um desempenho muito acima da média nacional na capital, Boa Vista, com déficits persistentes no interior, notadamente em municípios pequenos e áreas rurais e indígenas e, de acordo com estatísticas consolidadas a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), compiladas pela Secretaria de Saúde de Roraima, o atendimento por abastecimento de água no estado alcançou 79,4% da população em 2022, patamar inferior à média brasileira e com forte heterogeneidade municipal (SESAU-RR, 2024).

Do ponto de vista do acesso domiciliar observado por pesquisas amostrais, o padrão urbano-rural do Norte brasileiro ajuda a explicar os desafios locais e, desta forma, o IBGE mostra que, em 2023, apenas 32,3% dos domicílios rurais no Brasil eram abastecidos por rede geral, enquanto 93,4% dos domicílios urbanos dispunham desse serviço. No conjunto do país, 85,9% dos domicílios tinham rede geral de água (IBGE, 2024). Em Roraima, onde a população rural e as comunidades tradicionais ocupam vasta extensão territorial e áreas de difícil acesso, esse contraste tende a ser ainda mais acentuado, exigindo combinações de rede, sistemas simplificados, poços sob proteção sanitária e soluções comunitárias com apoio técnico para garantir potabilidade e continuidade (IBGE, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

No esgotamento sanitário, a distância entre coleta e tratamento continua sendo o principal gargalo ambiental e sanitário no estado, à semelhança do país, sendo que as sínteses do Atlas Esgotos indicam que, no Brasil, apenas 43% da população tem esgoto coletado e tratado e outros 12% utilizam fossas sépticas, somando 55% de atendimento considerado adequado; 18% têm esgoto coletado e não tratado e 27% não dispõem de coleta (ANA, s.d.). Em Roraima, o padrão médio estadual é ampliado por Boa Vista, mas a precariedade em parte dos municípios do interior, com baixa ou nenhuma coleta e ausência de Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs), mantém a pressão sobre corpos hídricos e sobre custos de potabilização, sobretudo em períodos de estiagem (ANA, s.d.; SESAU-RR, 2024).

Nesse passo, a capital Boa Vista constitui um ponto amplo no quesito saneamento básico na Região Norte e, de acordo com o Ranking do Saneamento 2024, a cidade foi registrada entre o ínfimo grupo de capitais com cobertura acima de 90% na coleta e patamar

superior a 95% no tratamento do esgoto coletado, desempenho que a coloca na liderança regional e entre as melhores do país (TRATA BRASIL, 2024).

Apesar do desempenho da capital, a situação no interior é marcada por baixa densidade demográfica, longas distâncias, sazonalidade de acesso viário e custos logísticos elevados, fatores que encarecem a implantação e a operação de redes de água e esgoto. Em decorrência disso, municípios pequenos tendem a depender de sistemas simplificados, poços e soluções individuais, cujo desempenho sanitário exige regulação e fiscalização, inclusive para manejo de lodos e disposição adequada (SESAU-RR, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

Em termos de governança e prestação, Roraima combina a atuação de companhia estadual e serviços municipais, com contratos e arranjos institucionais que estão sendo ajustados às exigências do novo marco legal. Logo, a consolidação de informações no SNIS/SINISA e a formalização de metas contratuais de universalização tornam-se indispensáveis para direcionar investimentos e priorizar onde o déficit é maior, tipicamente esgoto no interior, perdas de água e intermitência em sistemas de menor porte (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; SESAU-RR, 2024).

Do ponto de vista de saúde pública, a fragmentação dos serviços de esgoto no interior se traduz em maior exposição a doenças de veiculação hídrica, especialmente em áreas periurbanas com soluções individuais precárias e em localidades com lançamentos in natura em igarapés e rios. A integração entre vigilância em saúde, gestão de recursos hídricos e saneamento básico é estratégica para o estado, que convive com eventos extremos e com a necessidade de proteger mananciais em bacias de pequena vazão (ANA, s.d.; SESAU-RR, 2024).

### **III. COMPARATIVO BRASIL X RORAIMA: DESTAQUES, GARGALOS E DESIGUALDADES**

O contraste entre o desempenho brasileiro médio e o de Roraima evidencia uma dualidade intraestadual, pois, enquanto Boa Vista apresenta patamares próximos aos melhores indicadores nacionais, o interior do estado permanece abaixo da média do país em acesso à água e, sobretudo, em esgotamento sanitário. No Brasil, 85,9% dos domicílios tinham rede geral de água em 2023, com 93,4% nas áreas urbanas e 32,3% nas rurais; em Roraima, a combinação de capital com alta cobertura e municípios pequenos com baixa densidade acentua a heterogeneidade e rebaixa o índice agregado estadual (IBGE, 2024; SESAU-RR, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

No abastecimento de água, Roraima tende a exibir cobertura agregada inferior ao valor nacional, mas com um “efeito capital” que aproxima Boa Vista dos líderes do país, sustentado por investimento contínuo e gestão operacional mais robusta. Em contrapartida, os municípios do interior apresentam redes incipientes ou sistemas simplificados e dependem com maior frequência de soluções individuais, refletindo custos logísticos elevados e desafios de escala (SESAU-RR, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; IBGE, 2024).

No esgotamento sanitário, a distância entre coleta e tratamento é mais aguda no interior roraimense do que na capital, reproduzindo em escala estadual o padrão nacional de assimetria, pois, enquanto o Brasil avança para ampliar ETEs e elevar o tratamento do esgoto gerado, parte dos municípios de Roraima ainda precisa consolidar etapas anteriores, como implantação de redes e ligações domiciliares, o que mantém a pressão sobre cursos d’água e eleva custos de potabilização; Boa Vista, por sua vez, já opera com indicadores de coleta acima de 90% e tratamento superior a 95% (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; TRATA BRASIL, 2024; SESAU-RR, 2024).

As desigualdades urbano-rurais explicam parcela relevante do diferencial entre Brasil e Roraima, levando-se em consideração o fato de que, em nível nacional, a rede geral é quase universal nas cidades, mas rarefeita no campo; em Roraima, a presença de comunidades indígenas e ribeirinhas em áreas remotas intensifica essa clivagem e exige arranjos de prestação compatíveis com baixa densidade, combinando soluções individuais adequadas e sistemas simplificados com apoio técnico, regulação e manutenção continuada (IBGE, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; SESAU-RR, 2024).

Em eficiência operacional, as capitais e operadores com maior escala tendem a apresentar menores perdas e maior regularidade de abastecimento, enquanto pequenos sistemas do interior, com infraestrutura envelhecida e equipes enxutas, registram perdas elevadas e intermitência. Essa diferença impacta a experiência do usuário e a sustentabilidade econômico-financeira, pois perdas deprimem receitas e encarecem a expansão, sobretudo onde a capacidade de pagamento é limitada (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; SESAU-RR, 2024).

No plano de governança e regulação, o novo marco legal (Lei nº 14.026/2020) impôs metas contratualizadas de universalização (99% água e 90% esgoto até 2033) e exigência de capacidade econômico-financeira, incentivando a regionalização para ganhos de escala. Para Roraima, isso significa consolidar blocos regionais que viabilizem estruturação de projetos, acesso a financiamento e assistência técnica aos pequenos municípios, aproveitando a experiência de Boa Vista como referência (BRASIL, 2020; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; SESAU-RR, 2024).

No recorte ambiental e de saúde pública, déficits de esgoto no interior têm maior probabilidade de resultar em lançamento *in natura* em corpos d'água de pequena vazão, elevando riscos de doenças de veiculação hídrica e pressionando sistemas de abastecimento. Já nas áreas centrais de Boa Vista, a maior taxa de tratamento reduz a carga orgânica e melhora a qualidade da água bruta (SESAU-RR, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; TRATA BRASIL, 2024).

#### **IV. IMPACTOS DA FALTA DE SANEAMENTO ADEQUADO: SAÚDE PÚBLICA, MEIO AMBIENTE E DESIGUALDADES SOCIAIS**

A insuficiência de serviços de água e esgoto no Brasil mantém ativa a transmissão de doenças de veiculação hídrica e fecal-oral, com impacto direto em internações e mortalidade evitáveis. Revisões e notas técnicas da Organização Mundial da Saúde (OMS) mostram que o acesso seguro ao saneamento reduz substancialmente a incidência de diarreias, helmintíases e outras infecções entéricas, além de mitigar surtos em contextos de emergência (OMS, 2024). No país, quando redes inexitem ou são intermitentes e soluções individuais são inadequadas, a exposição a patógenos em água e alimentos aumenta, elevando a carga sobre a Atenção Primária e a rede hospitalar, com custos diretos e indiretos relevantes (OMS, 2024; TRATA BRASIL, 2025).

Entre crianças menores de cinco anos, a diarreia permanece uma causa importante de óbito no mundo e está fortemente associada a ambientes sem água segura e sem esgotamento sanitário adequado. Estimativas recentes apontam que cerca de 9% das mortes nessa faixa etária decorrem de diarreias, o que representa mais de 1.200 óbitos infantis por dia globalmente, um indicador sensível às intervenções de água, saneamento e higiene (UNICEF, 2024). A literatura internacional reforça que melhorias de saneamento têm efeitos de médio prazo sobre desnutrição, estatura infantil e desenvolvimento cognitivo, com benefícios acumulados ao longo do ciclo de vida (UNICEF, 2024; OMS, 2024).

Os custos econômicos da ausência de saneamento são expressivos e se manifestam em gastos com internações, afastamentos do trabalho e perda de produtividade, sendo que estudos setoriais no Brasil registraram, apenas em 2024, 344,4 mil internações por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), com desembolso de R\$ 174,3 milhões no sistema de saúde, recursos que poderiam ser alocados em ações preventivas e expansão de infraestrutura (TRATA BRASIL, 2025).

No plano ambiental, a falta de coleta e, sobretudo, de tratamento de esgotos resulta em lançamentos *in natura* que degradam mananciais, reduzem a disponibilidade de água de qualidade para abastecimento e comprometem usos múltiplos, como abastecimento, recreação, irrigação e aquicultura. O Atlas Esgotos documenta a extensão dos trechos de rios com comprometimento por carga orgânica doméstica e ressalta que a expansão de rede sem ETE correspondente transfere o problema do intradomiciliar para o corpo hídrico, elevando custos de potabilização e pressionando metas de enquadramento (ANA, s.d.). Em períodos de estiagem, comuns na Região Norte, a menor vazão dos rios intensifica a concentração de poluentes e os impactos ecotoxicológicos (ANA, s.d.).

Os efeitos sociais da ausência de saneamento são desiguais, eis que atingem de forma desproporcional populações de baixa renda, moradores de áreas periurbanas e rurais, e comunidades indígenas e ribeirinhas, aprofundando ciclos de pobreza e vulnerabilidade. A carência de infraestrutura expõe famílias a gastos exorbitantes com saúde, perda de dias letivos e de trabalho, e maior risco de eventos extremos relacionados à água, como inundações contaminantes (OMS, 2024; ANA, s.d.). No Brasil, a heterogeneidade territorial — combinando capitais com indicadores elevados e interiores com redes incipientes — reproduz e amplifica desigualdades de raça, renda e localização (ANA, s.d.; TRATA BRASIL, 2025).

No ambiente escolar, a insuficiência de banheiros seguros, água potável e pias funcionalmente disponíveis impacta na aprendizagem, frequência e dignidade, especialmente de meninas em idade menstrual. Logo, a implantação de infraestrutura e rotinas de operação e manutenção nas escolas é medida custo-efetiva para romper o ciclo entre doença, perda de dias de aula e baixo desempenho (POAGUE et al., 2023).

A relação entre saneamento e saúde também se manifesta em contextos de emergência climática, tendo em vista que inundações e secas aumentam a probabilidade de contaminação de fontes, o colapso de sistemas individuais e o transbordamento de esgotos, com elevação do risco de surtos de doenças entéricas, razão pela qual o planejamento resiliente — incluindo drenagem urbana, proteção de captações, ETEs com redundância e protocolos de vigilância — é uma agenda transversal de adaptação climática (ANA, s.d.; OMS, 2024).

Do ponto de vista de políticas públicas, os impactos sanitários, ambientais e sociais da falta de saneamento reforçam a urgência de acelerar investimentos, aprimorar a operação e reduzir perdas, com foco na universalização equitativa. A evidência de que o retorno econômico do saneamento supera em múltiplos o investimento, somada ao custo anual de DRSAl, sustenta a priorização orçamentária, o acesso a financiamentos e a adoção de mecanismos de indução regulatória por resultados (OMS, 2024; TRATA BRASIL, 2025).

## **V. O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO: LEI Nº 14.026/2020 – METAS, INSTRUMENTOS E EXIGÊNCIAS**

O intitulado “novo marco legal do saneamento” atualiza a Lei nº 11.445/2007 e introduz diretrizes para acelerar a universalização dos serviços no Brasil, com ênfase em água e esgoto. A Lei nº 14.026/2020 estabelece metas nacionais — 99% de acesso à água potável e 90% de coleta e tratamento de esgoto até 31/12/2033 —, fortalece a regulação e incentiva ganhos de escala por meio da regionalização da prestação (BRASIL, 2020). Essas metas, de observância contratual, orientam a formulação de políticas, a estruturação de projetos e a priorização de investimentos em estados e municípios, tornando mensurável o compromisso federativo com o direito ao saneamento (BRASIL, 2020).

No campo regulatório, a lei conferiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência de editar Normas de Referência (NRs) para a regulação infranacional dos serviços, visando padronizar critérios de qualidade, eficiência e sustentabilidade econômico-financeira. As NRs tratam de temas como metas de universalização e indicadores de desempenho, padrões de qualidade e continuidade, estrutura e reajuste tarifário, subsídios e universalização para populações vulneráveis, contratos e mecanismos de fiscalização, além da transparência regulatória (ANA, 2024).

A regionalização da prestação é outro eixo do marco, posto que a lei incentiva a formação de blocos/regiões de saneamento para alcançar escala operacional, viabilizar projetos e equalizar custos entre municípios superavitários e deficitários (BRASIL, 2020). Logo, instrumentos como microrregiões, unidades regionais e blocos de referência, a serem definidos por leis estaduais ou arranjos interfederativos, permitem compartilhar infraestrutura (captações, adutoras, ETEs) e serviços especializados, condição inerente em estados com muitos municípios pequenos e dispersos, como Roraima (BRASIL, 2020; ANA, 2024).

Quanto aos contratos e metas, o novo marco tornou obrigatória a contratualização da prestação com metas claras, indicadores e mecanismos de monitoramento, inclusive para serviços realizados por companhias estaduais em municípios atendidos por contratos de programa anteriores, exigindo-se a demonstração de capacidade econômico-financeira do prestador para cumprir as metas, com cronogramas de investimentos e cobertura do ciclo de vida dos ativos (BRASIL, 2020).

No tema da competição e da seleção do prestador, a lei reforçou a necessidade de licitação para a celebração de novos contratos de concessão, ampliando a participação privada

e fomentando ganhos de eficiência por comparação (BRASIL, 2020). Nesse passo, mecanismos como concessões plenas, parciais e parcerias público-privadas (PPPs) foram reafirmados como instrumentos legítimos, desde que alinhados às metas contratuais e submetidos à regulação por resultados definida pelas NRs da ANA (BRASIL, 2020; ANA, 2024).

Em tarifas, subsídios e sustentabilidade, as NRs orientam estruturas tarifárias que combinem previsibilidade ao investidor e modicidade ao usuário, com transparência nos critérios de reajuste/revisão e na destinação de subsídios tarifários e extra tarifários (ANA, 2024).

Do lado do financiamento, o marco pressupõe uma elevação sustentada do investimento setorial, mobilizando fontes públicas e privadas, como receitas tarifárias, fundos e linhas de bancos públicos, mercado de capitais (debêntures de infraestrutura) e financiamentos internacionais. A previsibilidade contratual e a padronização regulatória via NRs reduzem risco e custo de capital, condição necessária para projetos em regiões de maior déficit e menor densidade, como o interior de Roraima (ANA, 2024; BRASIL, 2020).

No monitoramento e fiscalização, a lei e as NRs reforçam a obrigação de reportar dados ao SNIS/SINISA, publicar indicadores e adotar mecanismos de regulação por desempenho — com metas verificáveis, auditorias, penalidades e incentivos (ANA, 2024; BRASIL, 2020).

## **VI. DESAFIOS E PERSPECTIVAS ATÉ 2033: BRASIL E RORAIMA**

O horizonte de 2033 impõe ao Brasil uma combinação de expansão de cobertura, qualificação do serviço e sustentabilidade econômico-financeira que depende de planejamento regionalizado, padronização regulatória e ganhos operacionais, levando-se em consideração o fato de que as metas legais — 99% de água e 90% de esgoto — são grandiosas e exigem priorização do esgotamento sanitário, onde o déficit é maior, e da redução de perdas de água, que deteriora o equilíbrio econômico dos sistemas (BRASIL, 2020; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024). Para estados com municípios pequenos e dispersos, como Roraima, o desafio é adicional, tendo em vista a necessidade de transformar escala mínima em viabilidade

técnica, tarifária e institucional, sem perder de vista a qualidade e a continuidade do serviço (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

No eixo governança e regionalização, a constituição de blocos ou unidades regionais, prevista no marco legal, reside em uma alavanca para viabilizar projetos com ganhos de escala, equalização de custos e ampliação da capacidade técnica dos pequenos municípios (BRASIL, 2020). Para Roraima, arranjos interfederativos podem permitir compartilhamento de captações, adutoras, laboratórios e equipes especializadas, além de centralizar contratação e fiscalização, reduzindo assimetrias e dando previsibilidade a investidores e operadores (ANA, 2024; BRASIL, 2020).

Em regulação e qualidade, as Normas de Referência da ANA oferecem um roteiro para harmonizar critérios de desempenho, como continuidade, potabilidade no ponto de consumo, perdas, ligações ativas e tratamento do esgoto gerado, bem como para fortalecer a transparência e a contabilidade regulatória (ANA, 2024). A convergência regulatória é condição para competição saudável na seleção de prestadores e para a regulação por resultados, especialmente relevante onde o histórico de dados é fragmentado ou inconsistente (ANA, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024).

Quanto ao financiamento, a universalização demanda um patamar de investimento anual sustentado superior à média histórica e diversificação de fontes, o que engloba receitas tarifárias, transferências e fundos públicos, mercado de capitais e operações estruturadas de longo prazo e, desta forma, instrumentos como concessões e PPPs, combinados com subsídios focalizados, podem destravar projetos de esgoto em municípios de baixa renda, desde que lastreados em contratos com metas claras e mecanismos de medição e verificação (BRASIL, 2020; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024). Em Roraima, a logística e a escala sugerem carteiras com obras modulares e fases curtas de entrega para antecipar benefícios sanitários.

No plano operacional, a redução de perdas reais e aparentes, a intermitência e a eficiência eletromecânica são vetores que visam a liberação da capacidade, reduzindo custos e melhorando a experiência do usuário e, desta forma, a adoção de zonas de medição e controle, setorização, macromedição confiável e combate a fraudes devem caminhar em paralelo à reabilitação de ativos críticos e à automação, sob metas auditáveis (ANA, 2024; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024). Em Roraima, onde sistemas são menores e distantes, contratos de desempenho e centrais regionais de manutenção podem acelerar ganhos.

A universalização equitativa requer estratégias específicas para áreas rurais, comunidades indígenas e ribeirinhas, como soluções individuais adequadas, o que engloba fossas sépticas com pós-tratamento e *wetlands* construídos, sistemas simplificados, proteção

sanitária de poços e assistência técnica continuada para operação e manutenção, com fiscalização ambiental e apoio da vigilância em saúde (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; ANA, 2024). A focalização de subsídios e a simplificação regulatória para tecnologias apropriadas obstam a ocorrência de “redes ocas” e ampliam a efetividade sanitária onde a densidade não viabiliza rede convencional.

A resiliência climática deve orientar novas obras e reabilitações, como captações com proteção contra estiagens e cheias, adutoras redundantes, ETEs com capacidade de pico e gestão de lodos, drenagem urbana integrada e planos de contingência, sendo certo que a integração entre saneamento, gestão de recursos hídricos e defesa civil reduz o risco de interrupções, extravasamentos e contaminações em eventos extremos, cada vez mais frequentes (ANA, 2024). Para Roraima, bacias de baixa vazão e sazonalidade acentuada exigem dimensionamento e protocolos de operação em estiagem.

A observância de dados, transparência e controle social visam o fortalecimento do SNIS/SINISA, com reporte tempestivo e indicadores comparáveis, sustentando a regulação por desempenho, a priorização de investimentos e o aprendizado entre pares (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2024; ANA, 2024). Logo, publicar continuidade do fornecimento, qualidade da água no ponto de consumo e taxa de tratamento do esgoto gerado aumenta a responsabilidade e permite corrigir rumos mais rapidamente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que o saneamento básico permanece como um dos principais vetores de desenvolvimento social, ambiental e econômico no Brasil, e que sua agenda combina expansão de cobertura, qualificação do serviço e fortalecimento institucional. No plano nacional, observou-se um avanço desigual, eis que os maiores centros urbanos já consolidaram, em boa medida, o acesso à água e vêm ampliando o tratamento de esgoto, enquanto vastas parcelas do território, especialmente áreas rurais, periferias metropolitanas e municípios pequenos, ainda carecem de soluções estruturadas e sustentáveis. Essa assimetria se traduz em impactos sanitários, custos econômicos evitáveis e pressões ambientais cumulativas, que oneram o sistema de saúde, degradam corpos d’água e perpetuam desigualdades históricas.

O recorte específico de Roraima aprofunda essa leitura, ao expor uma dualidade intraestadual marcada pelo alto desempenho de Boa Vista, próximo às melhores práticas nacionais, e por déficits significativos no interior e, desta forma, características geográficas

(grandes distâncias, bacias de baixa vazão, sazonalidade), demográficas (baixa densidade, populações dispersas) e logísticas (acesso viário, custos de insumos e energia) condicionam a viabilidade técnica e econômico-financeira dos sistemas convencionais e exigem um desenho de políticas que valorize soluções diversificadas. Isso implica, por conseguinte, combinar redes onde houver densidade e escala, ETEs modulares e soluções descentralizadas para sedes municipais e distritos e tecnologias apropriadas e assistidas para contextos rurais, indígenas e ribeirinhos, com regulação, operação e manutenção contínuas.

À luz do novo marco legal (Lei nº 14.026/2020), as metas de universalização até 2033 — 99% para água e 90% para esgoto — funcionam como bússola e como compromisso contratual, mas, no entanto, metas não se cumprem por inércia, requerendo, neste enfoque, governança cooperativa, capacidade de execução e um regime regulatório que premie desempenho e transparência. As Normas de Referência da ANA reduzem assimetrias regulatórias, mas sua efetividade depende da adoção qualificada pelas agências infranacionais, da melhoria do reporte de dados ao SNIS/SINISA e da institucionalização de rotinas de monitoramento, auditoria e correção de rumos. Sem dados confiáveis e tempestivos — continuidade, potabilidade no ponto de consumo, ligações ativas, esgoto gerado e efetivamente tratado — a regulação por resultados fica fragilizada e a sociedade perde a capacidade de escrutínio.

Do ponto de vista econômico, a universalização demanda elevar e estabilizar o patamar de investimentos, reduzindo o custo de capital por meio de previsibilidade contratual, padronização regulatória e projetos tecnicamente maduros e, desta forma, o portfólio ideal combina ampliação de infraestrutura com reabilitação de ativos e ganho operacional, através da redução de perdas reais e aparentes, automação, eficiência energética e gestão de lodos. Para Roraima, a lógica de carteiras modulares, com fases curtas de entrega e início precoce de operação, tende a aumentar a efetividade e a atratividade de financiamentos, ao mesmo tempo em que antecipa benefícios sanitários e ambientais para a população.

No plano social, a priorização de populações vulneráveis deve orientar a focalização de subsídios tarifários e extra tarifários, a simplificação regulatória para tecnologias apropriadas e a integração de políticas de saúde, educação e proteção social e, desta forma, escolas, unidades de saúde e equipamentos públicos sem WASH adequado cristalizam ciclos de adoecimento, absenteísmo e baixa produtividade.

Ambientalmente, a expansão descolada do tratamento reproduz passivos e transfere a poluição para os corpos hídricos e, por isso, a prioridade setorial para esgoto precisa vir acompanhada de planejamento de bacia, integração com outorgas e metas de enquadramento,

além de soluções de reuso e de aproveitamento energético quando tecnicamente e economicamente viáveis. Em regiões de baixa vazão e alta sazonalidade, como ocorre em diversas bacias em Roraima, a escolha tecnológica e o dimensionamento das ETEs requerem atenção a picos de carga, variações hidrológicas e resiliência a eventos extremos, sob pena de comprometer a qualidade da água bruta e elevar custos de potabilização.

Do ponto de vista da governança, a regionalização prevista em lei é eixo estratégico para estados com muitos municípios pequenos e, nesta toada, blocos ou unidades regionais podem compartilhar infraestrutura, padronizar procedimentos, organizar compras, profissionalizar operação e criar centrais de manutenção, cujos mecanismos são capazes de elevarem a eficiência e reduzirem assimetrias. Concomitantemente, contratos precisam traduzir metas em cronogramas verificáveis, com mecanismos de incentivo e penalidade proporcionais, e com repartição de riscos compatível com a capacidade dos prestadores.

Metodologicamente, cabe reconhecer a presença de limitações, como o fato de que a completude e a qualidade do reporte ao SNIS/SINISA são heterogêneas, bem como o fato de que parte das estatísticas domiciliares não captura atributos críticos de qualidade de serviço (como intermitência, potabilidade na torneira e funcionalidade de soluções individuais), aliado ao fato de algumas bases independentes utilizarem recortes e metodologias próprias. Essas limitações, frise-se, reforçam a importância de triangulação de fontes e de transparência de suposições, bem como da institucionalização de auditorias e verificações amostrais para qualificar as estatísticas setoriais.

Em síntese, o caminho para a universalização até 2033 combina uma diversidade de fatores, a saber: (i) foco em esgotamento sanitário e redução de perdas; (ii) regionalização com governança profissional; (iii) regulação por desempenho, com dados públicos e comparáveis; (iv) planejamento de bacia e resiliência climática; (v) portfólios de investimento modulares, com rápida entrada em operação; e, (vi) políticas de equidade que coloquem escolas, unidades de saúde e populações vulneráveis no centro das prioridades.

Para Roraima, isso se traduz em consolidar a liderança de Boa Vista, ao mesmo tempo em que se estruturam soluções replicáveis e financeiramente viáveis para o interior, respeitando especificidades territoriais e socioculturais, sendo certo observar que a universalização não é apenas uma meta numérica, perfazendo um verdadeiro projeto de desenvolvimento que integra saúde, meio ambiente e inclusão social, e que depende de escolhas institucionais consistentes, sustentadas por evidências e por participação social qualificada.

## REFERÊNCIAS

- ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Atlas Esgotos**. Brasília, s.d.
- ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Normas de Referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília, 2024.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Brasília, 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023**. Brasília, 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023**. Brasília, 2023.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Em 2023, um em cada três domicílios rurais era abastecido por rede geral de água**. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 20 dez. 2024.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diagnóstico Temático: Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (SNIS 2023)**. Brasília, 2024.
- OMS – Organização Mundial da Saúde. **Sanitation – fact sheet**. Genebra, 2024.
- POAGUE, K. I. H. M.; et al. **Water, sanitation and hygiene (WASH) in schools in Brazil: trends and inequalities**. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, 2023.
- SESAU-RR – Secretaria de Estado da Saúde de Roraima. **Relatório de indicadores de saneamento básico – Roraima 2024 (base SNIS/SINISA)**. Boa Vista: SESAU-RR, 2024.
- TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2024**. São Paulo, 2024.
- TRATA BRASIL. **Brasil gasta R\$ 174 milhões com internações por doenças relacionadas ao saneamento em 2024**. São Paulo, 2025.
- UNICEF. **Diarrhoea – child health data**. Nova Iorque, 2024.

# LA GOBERNANZA DEL AGUA EN URUGUAY: Análisis normativo e institucional de la gestión del recurso hídrico

*A GOVERNANÇA DE ÁGUA NO URUGUAI: Uma análise normativa e institucional da gestão de recursos hídricos*

*WATER GOVERNANCE IN URUGUAY: Normative and institutional analysis of water resource management*

Karen Denis Montaña<sup>4</sup>

Ximena Lacués Parodi<sup>5</sup>

**Resumen:** El análisis del sistema jurídico e institucional del agua en Uruguay permite comprender las fortalezas y debilidades de la actual estructura de gobernanza. A casi dos décadas de la reforma constitucional de 2004 y de la promulgación de la Ley Nacional de Política de Aguas (Ley N.º 18.610 del año 2009), resulta pertinente evaluar la normativa, la coordinación institucional y la efectividad de las políticas de gestión integrada del recurso hídrico. Además, el estudio contribuye al análisis sobre los modelos de gestión de aguas en América Latina, especialmente en el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que es compartido por cuatro países.

**Palabras clave:** Gobernanza del agua; Marco jurídico del agua; Derecho humano al agua; Institucionalidad hídrica; Reforma constitucional de 2004; Política Nacional de Aguas; Acuífero Guaraní.

**Resumo:** Uma análise do sistema jurídico e institucional da água no Uruguai permite compreender os pontos fortes e as fragilidades da atual estrutura de governança. Quase duas décadas após a reforma constitucional de 2004 e a promulgação da Lei Nacional de Política Hídrica (Lei nº 18.610 de 2009), torna-se pertinente avaliar a regulamentação, a coordenação institucional e a eficácia das políticas integradas de gestão de recursos hídricos. Além disso, este estudo contribui para a análise de modelos de gestão hídrica na América Latina, particularmente no âmbito do Acordo sobre o Aquífero Guaraní, compartilhado por quatro países.

---

<sup>4</sup> Doctoranda en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Abogada, Magíster en Gestión de Conflictos, Negociación y Mediación por la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Asesora Jurídica Institucional en el CeReGAS – Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas para América Latina y el Caribe, Categoría II de la UNESCO, Montevideo – Uruguay.

<sup>5</sup> Lic. Ximena Lacués Parodi. Licenciada en Geología, Facultad de Ciencias, Universidad de la República. Directora División Aguas Subterráneas de la Dirección Nacional de Aguas, Ministerio de Ambiente-Uruguay.

**Palavras-chave:** Governança da água; Marco legal da água; Direito humano à água; Instituições hídricas; Reforma constitucional de 2004; Política Nacional de Água; Aquífero Guarani.

**Abstract:** Analyzing Uruguay's legal and institutional water system allows us to understand the strengths and weaknesses of the current governance structure. Nearly two decades after the 2004 constitutional reform and the enactment of the National Water Policy Law (Law No. 18,610 of 2009), it is pertinent to evaluate regulatory coherence, institutional coordination, and the effectiveness of integrated water resource management policies. Furthermore, this study contributes to the analysis of water management models in Latin America, particularly within the framework of the Guarani Aquifer Agreement, which is shared by four countries.

**Keywords:** Water governance; Legal framework for water; Human right to water; Water institutions; 2004 Constitutional Reform; National Water Policy; Guarani Aquifer.

## INTRODUCCIÓN

El agua, como recurso esencial para la vida, la salud pública, la producción y el ambiente, ocupa un lugar central en el desarrollo sostenible. En Uruguay, la protección y gestión de este recurso ha evolucionado significativamente y con la reforma constitucional de 2004, que introdujo un nuevo paradigma en torno al derecho humano al agua y la gestión sustentable y participativa de los recursos hídricos. El agua se encuentra tutelada por un complejo conjunto de normas, comenzando por la tutela de la Carta Magna, Códigos, Leyes, Decretos, Convenios Internacionales.

Todo este plexo normativo comprende lo que en la actualidad los autores denominan “El Derecho Ambiental de Aguas” que está definido como “el conjunto de normas imperativas de un ordenamiento social que, conforme a la justicia, regulan la relación de las personas con el agua, considerada ésta en las diversas maneras en que se manifiesta en el ciclo hidrológico e integrada al medio ambiente”<sup>6</sup>(Pigretti, Eduardo A., Bellorio Clabot, Dino y Cavalli, Luis).

Este artículo analiza el marco normativo e institucional vigente en materia de aguas, considerando su evolución histórica y la forma en que las normas nacionales han configurado un sistema de gobernanza que busca equilibrar el acceso, el uso racional y la protección del recurso hídrico.

## **I. MARCO NORMATIVO**

La regulación jurídica del agua en Uruguay, su estructura en torno a tres grandes instrumentos normativos: la Constitución de la República, el Código de Aguas y la Ley N.º 18.610 de Política Nacional de Aguas. Cada uno de ellos responde a distintos momentos históricos y conceptuales de la política hídrica nacional, que van desde una visión de aprovechamiento económico del recurso (Código de Aguas de 1978) hacia una perspectiva de derecho humano, gestión pública y sustentabilidad (reforma constitucional de 2004 y la Ley 18.610 de 2009). Sin perjuicio de otras normativas relacionadas al régimen jurídico de las aguas, que se citarán en este artículo.

### **I.I. La Constitución de la República**

Aspecto Constitucional. La reforma aprobada por plebiscito en 2004 modificó el Art. 47 de la Carta y le introdujo un nuevo inciso y 4 numerales (en uno de ellos 4 literales). Se produjo un cambio paradigmático en la concepción del agua en Uruguay.

“Artículo 47. La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:

a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.”

Establece aquí que el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales. Lo que colocó nuestro país como uno de los primeros del Continente en reconocerlos como tales y otorgar rango constitucional.<sup>7</sup>( Daneri, Enrique Guerra, Derecho de Agua, FCU, 2025).

La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:

- el ordenamiento del territorio,
- la conservación y protección del medio ambiente,
- la restauración de la naturaleza,
- y la participación ciudadana en todas las instancias de planificación,

gestión y control.”

Asimismo, dispone que la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento deberá ser realizada exclusivamente por personas jurídicas estatales, prohibiendo la privatización de estos servicios.

La reforma también exige que la gestión del agua se realice sobre bases de sustentabilidad ambiental, solidaridad intergeneracional y participación social, principios que orientan el desarrollo normativo posterior. Esta norma constitucional fue reglamentada por la Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas del 2009. Además, siendo el agua un recurso vital,

limitado e insustituible, queda comprendida en el Art. 7 de la Carta, ya que consagra el derecho a la vida.

### **I.II. El Código de Aguas (Decreto-Ley N.º 14.859, de 15 de diciembre de 1978)**

El Código de Aguas constituye la norma básica que regula los aspectos sustantivos, administrativos y sancionatorios vinculados al dominio, uso, aprovechamiento y protección de los recursos hídricos del país.

El Código de Aguas tiene como antecedente y fuentes al Código Rural del año 1875, que en su título tercero contenía casi 300 artículos destinados a la regulación del dominio y aprovechamiento de las aguas. Como el Código Rural no derogó estas disposiciones, se mantuvieron vigentes hasta 1979 fecha en que entra en vigor el Código de Aguas.<sup>8</sup> (Daneri, 2025). Representó un intento de sistematizar una materia dispersa y de definir un marco integral para la gestión de las aguas, aunque con un enfoque predominantemente económico-productivo.

Estructura general del Código: se divide en siete Títulos que comprenden diversos capítulos cada uno, un total de 204 artículos que abordan los siguientes aspectos:

1. Título I. Se establecen algunos principios generales, haciéndose referencia expresa a las facultades del Poder Ejecutivo y la política de aguas. Define la competencia del Poder Ejecutivo siendo éste la autoridad nacional en materia de aguas, luego ejecutada por los Ministerios correspondientes. En el primer Título de este código se establece que dentro de las facultades del Poder Ejecutivo está la de establecer cánones para el aprovechamiento de aguas públicas. (actualmente no reglamentado en Uruguay). La Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), con amplios cometidos y atribuciones, hallándose bajo la égida del Ministerio de Ambiente, creado por la Ley 19.889, 2020 (art. 291 y ss). El régimen jurídico del agua distingue entre aguas de dominio público y aguas de dominio privado. Declara de dominio público las aguas de los ríos, arroyos, lagunas y aguas subterráneas, con excepción de aquellas que surgen en predios privados sin conexión con corrientes públicas. También reconoce la posibilidad de otorgar derechos de uso y aprovechamiento a particulares, bajo la forma de autorizaciones, permisos o concesiones.
2. Título II. Se dispone en relación con el Inventario de recursos hídricos y al registro de los derechos de aprovechamiento de aguas públicas y privadas. Usos del agua: clasifica

los usos en consuntivos (abastecimiento, riego, uso industrial) y no consuntivos (navegación, recreación, generación hidroeléctrica). Establece un orden de prioridades entre los usos, aunque en 1978 aún no se incorporaba explícitamente la noción de “uso humano prioritario” (reconocida recién en la Constitución de 2004).

3. Título III. Del Dominio de las Aguas y se divide en siete capítulos según la diversa naturaleza de las Aguas. Aguas pluviales, manantiales, lagos, lagunas, charcas y aguas embalsadas, aguas subterráneas y medicinales, de las accesiones, arrastres y sedimentos de las aguas. Aprovechamientos hidráulicos: regula las obras y concesiones necesarias para utilizar el agua con fines de riego, generación de energía o industrialización, así como los procedimientos administrativos ante el Poder Ejecutivo (hoy, el Ministerio de Ambiente a través de la DINAGUA).
4. Título IV. Regula las servidumbres en materia de aguas, imponiendo una clasificación jurídica importante.
5. Título V. Se ocupa de las obras de defensa, mejoramiento y prevención, especialmente contra la contaminación. Regula la protección del recurso, si bien el Código no desarrolla un enfoque ambiental integral, introduce normas sobre prevención de la contaminación, protección de acuíferos y control de vertidos. (Decreto N° 226/025 — Reglamentación de prevención y control de la contaminación de aguas). Régimen sancionatorio: Contempla sanciones por infracciones como perforaciones sin autorización (Decreto N° 86/004 – Reglamentación de normas técnicas de construcción de pozos, perforaciones para captación de agua), contaminación o uso indebido del recurso.
6. Título VI. Regula el uso y aprovechamiento de las aguas y álveos del dominio público y fiscal, abarcando los aprovechamientos comunes y los privados.
7. Título VII. Es el final y contiene Disposiciones varias y transitorias.

### **I.III. La Ley N.º 18.610 de Política Nacional de Aguas (2009)**

Esta ley constituye la traducción legislativa del nuevo paradigma constitucional. Su propósito es implementar una Política Nacional de Aguas basada en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y la participación ciudadana. Asimismo, da cumplimiento a lo dispuesto en el segundo inciso y siguientes del Art. 47 de la Constitución.

Esta norma introduce cambios trascendentales al régimen de las aguas. Entre sus aspectos más relevantes se destacan:

1. Prioridad del uso humano: el abastecimiento de agua potable y el saneamiento tienen prioridad sobre cualquier otro uso del recurso. La gestión sustentable y solidaria del recurso, asegurando su preservación para las generaciones presentes y futuras.
2. La unidad del ciclo hidrológico, que exige una gestión integral de las aguas superficiales y subterráneas.
3. Instrumentos de planificación: define el Plan Nacional de Aguas y los Planes Regionales o de Cuenca, así como los mecanismos de control, monitoreo y evaluación.
4. Participación social: establece los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca como espacios de gobernanza participativa.
5. Coordinación interinstitucional: promueve la cooperación entre organismos sectoriales y niveles de gobierno.
6. Educación ambiental y cultura del agua: fomenta la sensibilización ciudadana y la investigación científica.

De este modo, la Ley N° 18.610 no solo regula el uso del recurso, sino que redefine el régimen jurídico de las aguas bajo una lógica de sostenibilidad, equidad, participación y tutela reforzada del derecho humano al agua.

#### **I.IV. Reglamentación complementaria**

1. Decreto N.º 86/004: regula las características constructivas de las perforaciones de aguas subterráneas, estableciendo la obligatoriedad de solicitar autorización ante la autoridad competente, así como la inscripción de perforadores y el registro de pozos.
2. Decreto N.º 226/025: reglamenta la prevención y el control de la contaminación de las aguas, fijando disposiciones relativas a vertidos, estándares de calidad y responsabilidades de los generadores.
3. Decreto N.º 214/000: aprueba el Plan de Gestión del Acuífero Guaraní, definiendo lineamientos para la protección, uso sostenible y monitoreo de este recurso hídrico estratégico.
4. Decreto N.º 335/004: crea el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y organiza la institucionalidad de la gestión hídrica, determinando las competencias de los distintos organismos y los mecanismos de coordinación interinstitucional.

5. Decretos posteriores: desarrollan aspectos específicos de la Ley N.º 18.610, la formulación del Plan Nacional de Aguas (aprobado en 2017) y la regulación en materia de calidad de aguas y vertidos.

#### **I.V. Plan Nacional de Aguas**

El Plan Nacional de Aguas, es un instrumento técnico político para la planificación y gestión de las aguas considerando los diversos usos del recurso.

Fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo 205/017 del 31 de julio de 2017. A partir de su aprobación, Uruguay cuenta por primera vez con un Plan Nacional de Aguas, tal como lo estableció la Ley de Política Nacional de Aguas de 2009 (Ley N.º 18.610).

Objetivos:

- El agua para un desarrollo sostenible.
- El acceso al agua y el saneamiento como derecho humano.
- La gestión del riesgo de inundaciones y sequías.

## **II. MARCO INSTITUCIONAL**

El Código de Aguas centralizaba la administración del recurso hídrico, el derecho positivo posterior le fue otorgando competencia y poderes a nuevas instituciones. El Decreto N.º 335/004 realizó una tarea de sistematización normativa, ordenando de manera concentrada en un mismo texto la identificación de los órganos con competencia en materia de aguas y la determinación de sus respectivos cometidos. En tal sentido, dispone la distribución de competencias entre diversos organismos del Estado, los cuales intervienen conforme a su materia específica y a la naturaleza del uso, aprovechamiento o gestión del recurso hídrico.

Cabe precisar que el referido Decreto no crea nuevos órganos, sino que se limita a sistematizar y organizar institucionalmente competencias ya existentes, procurando dotar de mayor claridad y coherencia a la estructura administrativa vinculada a la gestión del agua.

Asimismo, el Decreto N.º 335/004 define la estructura de gobernanza del agua, en la que intervienen principalmente cinco organismos con competencias específicas. Estas competencias se agrupan en cinco grandes áreas temáticas, cada una de las cuales involucra a distintos ministerios y entes públicos, en función de sus atribuciones legales y técnicas.

Ministerio de Ambiente (MA): autoridad ambiental nacional y rector en la gestión de los recursos hídricos. Fue creado por el Art. 291 de la Ley 19.889 del año 2020. Le fue conferida

entre otras, la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente. La Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA): órgano técnico responsable de la planificación, administración y control del recurso. Sin perjuicio de la ley mencionada, la ley de Impacto Ambiental 16.466, la de Protección del Ambiente 17.283 y la ley de Protección de las Áreas Naturales.

La competencia en materia de prestación de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento corresponde, con carácter principal, a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), ente público estatal cuya creación se remonta en 1952 con la ley 11.907, norma que estableció las bases institucionales para la organización del servicio público de aguas en el País. (Daneri, Enrique Guerra, Derecho de Agua, FCU, 2025).

El encuadre constitucional de estos servicios, del artículo 47 de la Constitución de la República, que dispone que el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano y el servicio de saneamiento serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

En este marco, OSE tiene a su cargo la captación, potabilización, distribución y comercialización del agua destinada al consumo humano en todo el territorio nacional, así como el servicio de saneamiento en la mayor parte del país. No obstante, en el departamento de Montevideo, el servicio de saneamiento es competencia de la Intendencia de Montevideo, en virtud del régimen departamental vigente.

En el plano regulatorio, interviene la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), creada por la Ley N.º 17.598, como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, con quien se vincula a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería. A la que corresponde la regulación y el control de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, incluyendo la supervisión del cumplimiento de estándares de calidad, condiciones de prestación y régimen tarifario, sin perjuicio de las competencias ambientales y sanitarias de otros organismos.

En el ámbito sanitario, corresponde al Ministerio de Salud Pública ejercer la policía higiénica de los alimentos, así como atender y controlar lo relativo al saneamiento y al abastecimiento de agua potable en el país.

En tal carácter, le compete la vigilancia de las condiciones sanitarias vinculadas al suministro de agua destinada al consumo humano, el control de su calidad desde el punto de vista de la salud pública y la fiscalización de los aspectos higiénico-sanitarios asociados a los sistemas de saneamiento, sin perjuicio de las competencias propias del ente prestador y del organismo regulador.

En el ámbito productivo, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ejerce competencias vinculadas al uso del agua con fines agropecuarios, particularmente en lo relativo al riego y al aprovechamiento del recurso en actividades agrícolas y ganaderas.

Dentro de su estructura, la Dirección General de Recursos Naturales interviene en los asuntos relativos a la prevención y control de la erosión y degradación de los suelos, así como en la gestión de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios. Y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos que tiene bajo su cargo el otorgamiento de permisos de pesca.

En tal carácter, le compete establecer normas técnicas sobre el uso del agua para riego, aprobar y fiscalizar planes de uso y manejo de suelos, y adoptar medidas orientadas a asegurar la conservación del recurso hídrico y del suelo en el marco de la producción agropecuaria sostenible.

En el ámbito industrial y energético, el Ministerio de Industria, Energía y Minería ejerce competencias vinculadas a los usos productivos del recurso hídrico, particularmente en lo relativo a su aprovechamiento con fines industriales y a la generación de energía hidroeléctrica.

Dentro de su órbita, la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE) interviene en materia de aguas subterráneas en el marco de actividades extractivas, llevando el registro de perforaciones y de estudios hidrológicos asociados. Asimismo, le corresponde supervisar el cumplimiento de las exigencias técnicas aplicables, incluyendo el respeto de las distancias mínimas entre obras mineras y cursos de agua, a efectos de prevenir impactos sobre el recurso hídrico.

En el ámbito energético, la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), ente autónomo, tiene por cometido la prestación del servicio público de electricidad, de conformidad con lo dispuesto en su normativa orgánica. A tales efectos, se encuentra facultada para proyectar, construir y explotar todas las obras e instalaciones necesarias para la generación, transformación, transmisión y suministro de energía eléctrica, incluyendo aquellas vinculadas al aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hídricos.

En este marco, su intervención se vincula con el uso del agua como fuente de generación energética, sin perjuicio de las competencias ambientales, hídricas y regulatorias atribuidas a otros organismos del Estado.

Otros actores, la intervención de otros actores institucionales relevantes en la gestión del recurso hídrico, cuya participación responde tanto a la dimensión transfronteriza como sectorial y participativa de la política de aguas.

En el plano binacional, se destaca la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, órgano creado en el marco del aprovechamiento hidroeléctrico del río Uruguay, con competencias en la administración y operación del complejo hidroeléctrico y en la coordinación técnica entre los Estados parte.

En materia de transporte fluvial y marítimo, interviene el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en ejercicio de sus competencias relativas a la navegación, infraestructura portuaria y utilización de los cursos y cuerpos de agua como vías de transporte, sin perjuicio de las regulaciones ambientales y de seguridad correspondientes.

Asimismo, la estructura de gobernanza del agua incorpora órganos de carácter asesor, consultivo y participativo, tales como la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, las Comisiones de Cuenca y de Acuíferos y las Juntas Regionales de Riego. Estos ámbitos institucionales promueven la coordinación interinstitucional, la participación de usuarios y sociedad civil, y la gestión integrada de los recursos hídricos a nivel territorial, en consonancia con los principios establecidos en el artículo 47 de la Constitución y en la normativa de desarrollo.

De este modo, la distribución de competencias en materia de aguas se configura como un sistema complejo y articulado, en el que confluyen órganos con potestades de planificación, regulación, prestación de servicios, control, aprovechamiento productivo y participación social, reflejando el carácter transversal y estratégico del recurso hídrico.

### **III. GESTIÓN DEL AGUA SUBTERRÁNEA EN URUGUAY**

Uruguay cuenta con un marco normativo amplio en materia de aprovechamiento y gestión de los recursos hídricos, aplicable tanto a las aguas superficiales como subterráneas. La característica intrínseca de las aguas subterráneas relativa a su visibilidad dificulta el correcto cumplimiento del marco legal inherente a la construcción de las perforaciones, extracción y registro ante el organismo estatal competente. Una gestión adecuada de las aguas subterráneas, exige como presupuesto básico, la caracterización hidrogeológica de los acuíferos. Esto se logra a partir de un inventario detallado de sus perforaciones, el que deberá contener datos de índole constructivos, hidráulicos y geológicos.

La principal fuente institucional de esta información es el registro de perforaciones de agua subterránea administrado por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), Unidad Ejecutora del Ministerio de Ambiente, ante la cual deben gestionarse las autorizaciones correspondientes y cumplirse las obligaciones de inscripción y comunicación de datos técnicos.

El trámite de registro y autorización de perforaciones otorga a los usuarios del recurso hídrico un derecho de uso y extracción de aguas subterráneas por un plazo determinado, conforme a las condiciones establecidas en la resolución administrativa respectiva. La vigencia de dicho derecho depende de diversos factores, entre los que se encuentran la vinculación jurídica del usuario con el predio asiento de la perforación (propietario, arrendatario, comodatario u otro título habilitante), así como, en su caso, la existencia, permanencia y adecuada representación de la persona jurídica titular. En el caso de pozos con destino de riego agrario, el plazo de la resolución de autorización será a su vez determinado en función de la validez del Plan de Uso de Suelos y Aguas, aprobado por la Dirección General de Recursos Naturales (DGRN) perteneciente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Para la solicitud del otorgamiento de derechos de uso y extracción de aguas subterráneas, el usuario deberá presentar la documentación requerida por DINAGUA exclusivamente en forma virtual. (<https://www.gub.uy/tramites/solicitud-declaracion-jurada-derechos-uso-agua>)

Conforme a lo dispuesto en el Código de Aguas, para el alumbramiento de nuevas perforaciones deberá solicitar un Permiso de perforación de estudio. Constituye requisito fundamental la presentación de un estudio hidrogeológico del área involucrada, a efectos de conocer las características geológicas y el perfil constructivo proyectado de la nueva perforación. La solicitud es analizada por la autoridad competente considerando las obras de extracción de aguas subterráneas previamente registradas, en atención al carácter prelativo de los registros. En tal sentido, la existencia de derechos otorgados con anterioridad constituye un elemento determinante al momento de ponderar posibles interferencias o afectaciones entre captaciones.

Cabe señalar que la normativa vigente no establece, con carácter general, radios de protección ni distancias mínimas obligatorias entre perforaciones —con excepción de disposiciones específicas aplicables a la zona infrabasáltica del Sistema Acuífero Guaraní—. En consecuencia, la determinación de distancias se realiza caso a caso, en función de las características hidrogeológicas del acuífero involucrado y de la potencial interferencia hidráulica entre obras de captación.

La práctica administrativa demuestra que un número significativo de usuarios solicita el registro de sus perforaciones con posterioridad a la ejecución de las obras, en lugar de tramitar previamente las autorizaciones correspondientes. En tales casos, resulta imprescindible que la perforación construida cumpla con la totalidad de las exigencias técnicas previstas en el Decreto N.º 86/004 en materia de normas constructivas, así como que la empresa perforadora

interviniente cuente con licencia de perforador vigente al momento de la ejecución. El incumplimiento de estos extremos puede dar lugar a la denegatoria del registro por parte de la autoridad competente.

Si bien el régimen jurídico establece la obligatoriedad del permiso previo y del registro de las perforaciones, la realidad evidencia una brecha entre el número de captaciones efectivamente ejecutadas y aquellas formalmente registradas en el territorio nacional. Esta diferencia no se encuentra actualmente cuantificada con precisión.

La ausencia de información completa y confiable dificulta la construcción de un diagnóstico inicial adecuado, etapa fundamental para una gestión sostenible del recurso. Sin un conocimiento fehaciente sobre la magnitud, localización y características de las captaciones existentes, se torna complejo planificar, regular y controlar eficazmente el uso de las aguas subterráneas.

Resulta imprescindible profundizar en la difusión de la información brindada a los usuarios sobre la importancia del registro y en las relaciones interinstitucionales a nivel de gobierno y sociedad civil.

#### **IV. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

Estructura normativa del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. El Acuerdo presenta una estructura normativa clásica y sistemática, compuesta por un Preámbulo y 22 artículos.

Los Antecedentes del Acuerdo se vinculan con un proceso de cooperación técnica desarrollada en el marco del Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del SAG (2003–2009), fortalecimiento de capacidades y estudios técnicos. Este proyecto, ejecutado con apoyo de organismos internacionales, constituyó una etapa fundamental para la construcción de confianza entre los cuatro Estados parte y para la generación de conocimiento científico común. Un hecho relevante en el plano diplomático fue la Declaración Conjunta de San Juan, adoptada el 2 de agosto de 2010, mediante la cual los Estados reafirmaron su compromiso político de cooperación y de protección del Sistema Acuífero Guaraní. Esta declaración expresó la voluntad común de dotar al proceso técnico previo de un marco jurídico formal. En la misma fecha se Firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (San Juan - Argentina, 2 de agosto de 2010), el instrumento entró en vigor en noviembre de 2020, una vez cumplidos los requisitos de ratificación por las Partes. En el caso de Uruguay, el Acuerdo fue aprobado por la Ley N.º 18.913, de 14 de junio de 2012, consolidando su incorporación al ordenamiento jurídico interno.

Este recorrido evidencia que el Acuerdo no surge de un conflicto, sino de un proceso progresivo de cooperación técnica, fortalecimiento institucional y voluntad política, lo que refuerza su carácter preventivo y su valor como modelo de diplomacia hídrica.

Un elemento particularmente relevante y poco frecuente en la práctica internacional, es que el Acuerdo fue celebrado en ausencia de un conflicto entre los Estados parte. No surge como respuesta a una controversia por uso o contaminación etc, sino como una iniciativa preventiva y cooperativa. Este rasgo lo posiciona como un ejemplo de diplomacia hídrica anticipatoria, orientada a evitar disputas futuras mediante reglas claras y mecanismos de diálogo.

Los países del SAG dan un origen a un nuevo paradigma de cooperación. En las Disposiciones Generales del Acuerdo (Art. 1 a 4), estos artículos iniciales definen la titularidad, soberanía y responsabilidades ambientales, sentando la base del equilibrio entre autonomía estatal y cooperación internacional (Villar, Pilar Carolina, 2015). Los artículos 5 a 12 del Acuerdo conforman el núcleo operativo del tratado, en tanto establecen las reglas que rigen el ejercicio concreto de derechos y obligaciones por parte de los Estados. Este bloque normativo traduce los principios generales en pautas de conducta específicas aplicables a las actividades que puedan incidir sobre el Sistema Acuífero Guaraní. En primer lugar, se dispone que las actividades vinculadas al acuífero deberán desarrollarse de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional aplicable. Entre ellos, adquieren particular relevancia el principio de precaución, la transparencia y el deber de información. El deber de informar ocupa un lugar central dentro de este esquema.

Este Acuerdo consolida un modelo de gestión basado en la soberanía territorial cooperativa, cada Estado conserva su dominio sobre la porción del acuífero situada en su territorio, pero su ejercicio queda encuadrado dentro de deberes de diligencia, información y colaboración, en línea con la evolución contemporánea del derecho internacional ambiental y de los recursos naturales compartidos.

Cooperación y Proyectos Nacionales (Art. 13 y 14) éstos artículos reconocen la autonomía de gestión interna, pero establecen mecanismos de coordinación en zonas de mayor sensibilidad ambiental o hidrogeológica. Los artículos 13 y 14 profundizan el equilibrio entre soberanía y cooperación, abordando específicamente la relación entre los proyectos nacionales y las obligaciones asumidas en el marco del Acuerdo.

Estos artículos consolidan un modelo de soberanía cooperativa, los Estados conservan la capacidad de decidir sobre proyectos internos, pero asumen la responsabilidad de coordinar acciones y adoptar medidas conjuntas en aquellas zonas donde la interdependencia

hidrogeológica hace más evidente la necesidad de gestión compartida, llamadas zonas críticas o fronterizas.

Mecanismo Institucional (Art. 15). Este artículo es el núcleo institucional del Acuerdo, vinculado jurídicamente al sistema de gobernanza del Tratado de la Cuenca del Plata, reforzando la integración hídrica regional. En primer término, se dispone la creación de una Comisión del Acuífero Guaraní, integrada por representantes de los cuatro Estados Parte. Este órgano constituye el espacio formal de articulación técnica y política en relación con la implementación del tratado. El artículo establece que dicha Comisión funcionará en el marco institucional del Tratado de la Cuenca del Plata, particularmente conforme a lo previsto en su artículo 6. De este modo, el Acuerdo no crea una estructura aislada, sino que se inserta dentro del sistema regional preexistente de gobernanza hídrica, aprovechando su arquitectura institucional y reforzando la integración en el ámbito de la Cuenca del Plata. Se prevé que elaborará su propio Reglamento Interno, instrumento que permitirá precisar su funcionamiento, modalidades de adopción de decisiones y organización operativa.

Cabe mencionar, si bien el artículo 15 prevé que la Comisión del Acuífero Guaraní elaborará su propio Reglamento Interno como instrumento necesario para definir su funcionamiento y modalidades de actuación, a la fecha dicho reglamento no ha sido adoptado. En consecuencia, el mecanismo institucional previsto en el Acuerdo no se encuentra plenamente operativo, lo que limita la implementación efectiva de sus disposiciones y retrasa la consolidación práctica del régimen de cooperación establecido entre las Partes.

Solución de Controversias (Artículos 16 a 19). El régimen de solución de controversias previsto en los artículos prioriza la negociación directa y la cooperación técnica entre las Partes, reservando el arbitraje como instancia subsidiaria. Este diseño resulta coherente con los principios del Derecho Internacional del Agua, en particular con la obligación de resolver las controversias por medios pacíficos y de buena fe. El esquema adoptado evidencia una clara preferencia por soluciones consensuadas y de carácter técnico, propias de una gestión cooperativa de recursos hídricos compartidos, relegando los mecanismos contenciosos formales a una última ratio. Desde una perspectiva estructural, el régimen refleja la voluntad de preservar el diálogo interestatal y evitar la judicialización temprana de eventuales diferencias, en consonancia con el carácter preventivo y no conflictivo que marcó el origen mismo del Acuerdo.

Disposiciones Finales (Art. 20 a 22). El tratado mantiene un enfoque flexible y cooperativo, reforzando la soberanía estatal pero dentro de un marco de compromiso jurídico internacional.

## **Preámbulo del Acuerdo**

Los Estados Parte —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— fueron animados por el espíritu de cooperación e integración que preside sus relaciones, con el propósito de ampliar el alcance de sus acciones concertadas para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos transfronterizos del Sistema Acuífero Guaraní, localizado en sus respectivos territorios.<sup>9</sup> (1 Villar, Pilar C.2015).

El Preámbulo del Acuerdo, expresa el fundamento político y jurídico de la gobernanza del SAG.

- La gobernanza hídrica transfronteriza se concibe como un proceso de coordinación institucional, técnica y normativa, basado en la cooperación voluntaria y el respeto a la soberanía.
- El Acuerdo busca pasar de la gestión sectorial del agua a una gobernanza compartida, en la que las decisiones se construyen mediante intercambio de información, transparencia y buena fe.
- Este enfoque es coherente con los principios del Derecho Internacional Ambiental y del Derecho Internacional del Agua.

## **CONCLUSIÓN**

El análisis del marco jurídico del agua en Uruguay pone de manifiesto un desarrollo normativo avanzado y singular en la región, cuyo eje central es el reconocimiento del agua como un derecho humano de relevancia constitucional.

La reforma constitucional de 2004 consagró el agua y el saneamiento como derechos humanos fundamentales, estableciendo un mandato claro al Estado respecto de su protección, uso sustentable y gestión pública, lo que constituye una base sólida para la gobernanza del recurso hídrico.

En el plano institucional, la evolución del sistema de gestión del agua refleja un tránsito progresivo hacia un enfoque de gobernanza más integral y participativo.

La creación y consolidación de diversas instituciones con competencias en materia hídrica — tanto a nivel nacional como sectorial — evidencian un esfuerzo por articular políticas públicas orientadas a la gestión integrada de los recursos hídricos. No obstante, la coexistencia

de múltiples actores institucionales plantea desafíos en términos de coordinación, comunicación interinstitucional y coherencia en la toma de decisiones.

En el ámbito regional, la participación de Uruguay en el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní representa un avance significativo para la cooperación transfronteriza en materia de aguas subterráneas, constituyéndose en un instrumento innovador y de referencia para América Latina. Dicho acuerdo refuerza principios fundamentales como la cooperación, resaltando siempre la soberanía de cada Estado, el intercambio de información y la prevención de conflictos, contribuyendo a una visión compartida de la gestión sostenible de un recurso común.

Sin embargo, persiste como desafío pendiente la implementación efectiva de mecanismos específicos de gestión y prevención de conflictos relacionados con el agua, tanto a nivel interno como transfronterizo. En este sentido, resulta fundamental avanzar en el diseño de sistemas institucionalizados de gestión de conflictos hídricos, así como en la capacitación y fortalecimiento institucionales, en técnicas de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos. El fortalecimiento de estas capacidades permitiría mejorar la comunicación efectiva, una coordinación interinstitucional, prevenir controversias y consolidar una gobernanza del recurso hídrico más eficaz, resiliente y acorde con los estándares internacionales en materia de derecho humano al agua.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Cousillas, Marcelo. **Régimen Jurídico de las Aguas y Servicios de Agua Potable y Saneamiento**. Rev. De UM Año II n°31, 2003

Guerra, Enrique. **Derecho de Aguas**, Noción – Estructura – Gestión. 2.<sup>a</sup> edición, marzo 2025. FCU

Nonna, Silvia. **Manual de recursos naturales y derecho ambiental**. Silvia Nonna; Beatriz Silvia Krom; Leila Devia; coordinación general de Silvia Nonna. – 2.<sup>a</sup> edición Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estucio, 2020

Villar, Pilar C. **Aquíferos transfronteiriços: governança das águas e o aquífero Guaraní**. Curitiba: Juruá 2015.

Pigretti, Eduardo A., Bellorio Clabot, Dino y Cavalli, Luis, **Derecho Ambiental de aguas**. Obra citada en pág. 29.

Blengio Valdéz, Mariana. **Derecho Humano a un ambiente sano**. Agosto, 2002 Uruguay.

## **CONFLITOS, PACTOS E TERRITÓRIO: A governança do linhão para Roraima no Brasil Amazônico**

*CONFLICTOS, ACUERDOS Y TERRITORIO: La gobernanza de la línea eléctrica a Roraima en la Amazonia brasileña*

*CONFLICTS, PACTS AND TERRITORY: GOVERNANCE OF THE POWER LINE FOR RORAIMA IN THE BRAZILIAN AMAZON*

Bruno Liandro Praia Martins<sup>10</sup>

**Resumo:** Este estudo tem por escopo analisar a governança do Linhão Manaus–Boa Vista, articulando as dimensões conflitos, pactos e território no Brasil Amazônico e, desta forma, a partir de literatura e documentos públicos, discute-se a interação entre governança territorial e multinível, evidenciando tensões de competência e coordenação. Examinam-se conflitos socioambientais e os desafios da justiça territorial em contextos de unidades de conservação, terras indígenas e áreas rurais, além de mapear arenas de decisão e instrumentos de pactuação (licenciamento, condicionantes, TACs e mesas de diálogo), com ênfase na consulta prévia, livre e informada (Convenção 169/OIT) e nas salvaguardas socioambientais. O trabalho situa o empreendimento no planejamento de infraestruturas críticas e no sistema energético amazônico, identificando atores, interesses e uma cronologia sintética de eventos e decisões-chave. Como contribuição, propõe diretrizes para reduzir assimetrias de poder, fortalecer pactos legítimos e alinhar segurança energética com integridade socioambiental e direitos coletivos no território.

**Palavras-chave:** Conflitos; Pactos; Território; Governança multinível; Justiça territorial; Consulta prévia (Convenção 169/OIT); Salvaguardas socioambientais; Infraestrutura crítica; Planejamento energético; Linhão Manaus–Boa Vista; Roraima; Amazônia.

**Resumen:** Este estudio tiene como objetivo analizar la gobernanza de la Línea de Transmisión Manaus–Boa Vista, articulando las dimensiones conflictos, pactos y territorio en la Amazonía brasileña y, de este modo, a partir de literatura y documentos públicos, se discute la interacción entre gobernanza territorial y multinivel, evidenciando tensiones de competencia y coordinación. Se examinan los conflictos socioambientales y los desafíos de la justicia

---

<sup>10</sup> Bruno Liandro Praia Martins é advogado, mestre em Administração Pública e doutorando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Atua na área de Direito Público, com ênfase em licitações, contratos administrativos e defesa de servidores públicos. É Diretor Institucional e Procurador-Geral da OAB/RR, presidente do Instituto de Direito Administrativo de Roraima (IDARR) e professor universitário, tendo exercido cargos jurídicos estratégicos na Administração Pública, como Procurador-Geral Municipal, Diretor de Assuntos Técnicos e Legislativos da Casa Civil de Roraima e Secretário de Representação do Governo de Roraima em Brasília. Desenvolve pesquisas nas áreas de Direito Administrativo, políticas públicas e desenvolvimento regional sustentável.

territorial en contextos de unidades de conservación, tierras indígenas y áreas rurales, además de mapear las arenas de decisión y los instrumentos de concertación (licenciamiento, condicionantes, TACs y mesas de diálogo), con énfasis en la consulta previa, libre e informada (Convenio 169/OIT) y en las salvaguardas socioambientales. El trabajo sitúa el emprendimiento en la planificación de infraestructuras críticas y en el sistema energético amazónico, identificando actores, intereses y una cronología sintética de eventos y decisiones clave. Como contribución, propone directrices para reducir asimetrías de poder, fortalecer pactos legítimos y alinear la seguridad energética con la integridad socioambiental y los derechos colectivos en el territorio.

**Palabras clave:** Conflictos; Pactos; Territorio; Gobernanza multinivel; Justicia territorial; Consulta previa (Convenio 169/OIT); Salvaguardas socioambientales; Infraestructura crítica; Planificación energética; Línea de Transmisión Manaus–Boa Vista; Roraima; Amazonía.

**Abstract:** This study aims to analyze the governance of the Manaus–Boa Vista Power Line, articulating the dimensions of conflicts, pacts, and territory in the Brazilian Amazon. Based on literature and public documents, it discusses the interaction between territorial and multilevel governance, highlighting tensions in jurisdiction and coordination. It examines socio-environmental conflicts and the challenges of territorial justice in the context of conservation units, indigenous lands, and rural areas. It also maps decision-making arenas and agreement-making instruments (licensing, conditions, TACs, and dialogue roundtables), with an emphasis on free, prior, and informed consultation (ILO Convention 169) and socio-environmental safeguards. The work situates the project within the planning of critical infrastructure and the Amazonian energy system, identifying actors, interests, and a concise chronology of key events and decisions. As a contribution, it proposes guidelines to reduce power asymmetries, strengthen legitimate agreements, and align energy security with socio-environmental integrity and collective rights in the territory.

**Keywords:** Conflicts; Agreements; Territory; Multilevel governance; Territorial justice; Prior consultation (ILO Convention 169); Socio-environmental safeguards; Critical infrastructure; Energy planning; Manaus–Boa Vista Power Line; Roraima; Amazon.

## INTRODUÇÃO

A interligação Manaus–Boa Vista, conhecida como Linhão para Roraima, constitui um objeto privilegiado para examinar como grandes infraestruturas energéticas reconfiguram relações de poder, modos de uso do território e arranjos decisórios na Amazônia brasileira e, mais especificamente no âmbito do cruzamento entre demandas de segurança energética, restrições orçamentárias e salvaguardas socioambientais, o empreendimento cristaliza disputas sobre quem decide, com base em que conhecimentos e em nome de quais benefícios.

Ao longo de sua trajetória, o projeto tem exposto assimetrias de informação e de capacidade institucional, evidenciando a dificuldade de compatibilizar prazos de obras e licenciamento com ritmos socioculturais e ecológicos do território. Parte-se, dentro deste enfoque, de uma hipótese central: a viabilidade política e social do Linhão depende menos de consensos prévios e mais da capacidade de construir pactos dinâmicos e verificáveis, capazes de acomodar conflitos sem invisibilizá-los e de alinhar metas energéticas com justiça territorial.

A abordagem adotada integra o campo da governança territorial com a perspectiva de governança multinível, reconhecendo que decisões relativas a infraestruturas críticas emergem de uma tessitura complexa de arenas federais, estaduais, municipais e transnacionais. Políticas setoriais de energia, normas ambientais, direitos territoriais e compromissos internacionais (como a Convenção 169 da OIT) interagem de maneira nem sempre convergente, abrindo janelas de oportunidade para cooperação, mas também para bloqueios e controvérsias.

A governança, portanto, não se reduz a desenho institucional; envolve capacidades de coordenação, transparência e responsabilidade, além da tradução de linguagens técnicas em procedimentos compreensíveis e negociáveis pelos diversos públicos envolvidos.

No eixo dos conflitos socioambientais, o Linhão enseja disputas distributivas (sobre quem recebe benefícios e quem absorve custos), procedimentais (sobre como se decide e quem participa com voz efetiva) e de reconhecimento (sobre quais saberes e modos de vida são validados). Estes conflitos não são anomalias, eis que constituem parte orgânica da política de infraestruturas em territórios plurais e desiguais e, em vez de apagar as tensões, este trabalho as toma como dados analíticos, mapeando arenas e mecanismos por meio dos quais são administradas: condicionantes de licenciamento, termos de ajustamento de conduta, planos de mitigação, repartição de benefícios e, sobretudo, a consulta prévia, livre e informada.

A justiça territorial aparece, então, como princípio orientador que articula integridade sociocultural e ecológica com o direito a serviços públicos de qualidade, propondo critérios para que decisões sejam não apenas legais, mas legítimas e substancialmente justas.

A construção de pactos ocupa o centro da análise e, nesta seara, os “pactos” podem ser compreendidos como acordos formalizados ou informais, iterativos e monitoráveis, que estabelecem contrapartidas, salvaguardas e métricas de desempenho ao longo do ciclo do empreendimento, diferindo de consensos frágeis porque reconhecem conflitos, definindo mecanismos de solução de controvérsias e incorporando revisões adaptativas em face de impactos cumulativos e incertezas climáticas.

Esses pactos operam em múltiplas escalas: do pacto federativo que alinha

energético, orçamento e licenciamento, aos pactos territoriais firmados com povos indígenas, comunidades rurais e órgãos de gestão de unidades de conservação. A efetividade desses arranjos depende de desenho institucional (quem decide e como monitora), de instrumentos (protocolos de consulta, indicadores de salvaguardas, cláusulas de repartição de benefícios) e de capacidades (mediação, perícia independente, transparência de dados e participação informada).

O caso Manaus–Boa Vista oferece um terreno empírico para observar como tais dimensões se materializam, e o traçado proposto intersecta territórios sensíveis, exigindo avaliações diferenciadas de impacto e medidas específicas de prevenção, mitigação e compensação. O jogo de atores inclui ministérios e agências setoriais, empresas concessionárias e suas cadeias de fornecedores, órgãos ambientais e de controle, ministérios públicos, povos indígenas com seus protocolos próprios de consulta, organizações da sociedade civil e comunidades rurais afetadas.

A cronologia do empreendimento, marcada por decisões administrativas e judiciais, revisões de estudos, mesas de diálogo e redefinições de condicionantes, permite identificar como certos eventos funcionam como pontos críticos que reconfiguram coalizões, geram aprendizados institucionais e abrem (ou fecham) caminhos de pactuação.

Nessa seara, o objetivo desta pesquisa é promover um enquadramento analítico que combina governança territorial e multinível com a tríade conflitos–pactos–território, oferecendo ferramentas para avaliar a qualidade procedimental e substantiva das decisões sobre o Linhão.

## **I. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **I.I. Governança territorial e governança multinível**

A governança territorial parte da premissa de que o território não é mero suporte físico, mas um arranjo socioespacial que organiza poderes, fluxos e identidades, exigindo coordenação entre políticas setoriais e escalas decisórias para produzir resultados públicos legítimos e sustentáveis e, ao enfatizar a articulação entre planejamento, participação e capacidade institucional, essa abordagem valoriza mecanismos que conectam diagnósticos de base territorial a instrumentos de gestão e avaliação, deslocando o foco de “governar de cima” para “governar com” atores locais e regionais (Farinós, 2008).

A governança multinível, por sua vez, descreve a dispersão de autoridade através de múltiplas camadas, quais sejam, supranacional, nacional, estadual e local, combinando arranjos

de competências gerais e duradouras (Tipo I) com regimes funcionais e flexíveis para problemas específicos (Tipo II). Esta arquitetura permite calibrar a alocação de decisões segundo escala de impacto e capacidade administrativa, mas cria dilemas de coordenação, responsabilidade e translação de linguagens entre arenas político-burocráticas e comunidades afetadas. Para grandes infraestruturas, o sucesso depende de costurar essas camadas em sequências decisórias claras, com portas de entrada para participação social e instrumentos de correção de curso diante de incertezas e impactos cumulativos (Hooghe & Marks, 2003).

A integração entre governança territorial e multinível ganha densidade quando se mobiliza a ideia de policentrismo, abrange múltiplos centros de decisão parcialmente sobrepostos, capazes de experimentar soluções, aprender comparativamente e ajustar regras conforme performance e contexto. Em sistemas policêntricos, as unidades menores podem inovar e responder com rapidez, enquanto instâncias mais amplas asseguram coerência, resolução de disputas e bens públicos de maior escala, de modo que o desafio é garantir regras de compatibilidade, informação transparente e mecanismos de escalonamento que evitem fragmentação e captura (Ostrom, 2010).

Quando traduzida em práticas, a governança territorial demanda instrumentos que tornem o território “operacional” na decisão pública, o que inclui diagnósticos participativos, cenários de uso do solo, zonamentos ambientais e socioeconômicos, além de indicadores que combinem integridade ecológica e justiça distributiva. Esses dispositivos precisam ser conectados à engrenagem multinível por meio de arranjos de cooperação intergovernamental, cláusulas de coordenação no licenciamento, e arenas permanentes de diálogo com povos e comunidades, de modo a produzir encadeamentos entre planejamento estratégico e salvaguardas nos estágios de implantação e operação (Farinós, 2008; Hooghe & Marks, 2003).

A perspectiva policêntrica acrescenta um componente de aprendizagem e monitoramento adaptativo a esse quadro, de modo que metas e condicionantes perfazem hipóteses regulatórias que devem ser testadas, ajustadas e, se necessário, renegociadas diante de evidências de campo. Com múltiplos nós decisórios e mecanismos de coprodução de dados, inclusive com peritagens independentes e protocolos de consulta de povos indígenas e comunidades tradicionais, aumenta-se a capacidade de detectar falhas precoces, corrigir assimetrias de informação e reequilibrar benefícios e riscos (Ostrom, 2010; Hooghe & Marks, 2003).

## **I.II. Conflitos socioambientais e justiça territorial**

Os conflitos socioambientais emergem quando diferentes grupos sociais disputam o uso, o significado e os benefícios de recursos e territórios, evidenciando assimetrias de poder na definição do que conta como “desenvolvimento” e de quais riscos são aceitáveis e, nesses embates, ambientes de alta diversidade cultural e ecológica tendem a concentrar controvérsias, porque os repertórios de vida e de trabalho, como os de povos indígenas, ribeirinhos e agricultores familiares, entram em choque com projetos intensivos em capital e terra. Ao conceituar tais disputas como lutas por reconhecimento e por controle dos efeitos ambientais, a literatura brasileira destaca que os conflitos não são “acidentes” do processo, mas expressão da forma como políticas e mercados distribuem desigualmente danos, incertezas e oportunidades no espaço, convertendo paisagens em zonas de sacrifício e grupos vulneráveis em públicos com seus direitos contestados (Acselrad, 2004).

A justiça territorial fornece um horizonte normativo para reordenar esses processos, articulando três dimensões indissociáveis, a saber: distribuição, reconhecimento e participação. A justiça distributiva requer, neste particular, que benefícios e ônus ambientais, desde externalidades locais até impactos cumulativos, sejam repartidos de modo equitativo, mitigando a tendência de concentrar riscos sobre populações com menor poder de barganha. A justiça de reconhecimento, por sua vez, exige que valores culturais, cosmologias e modos de vida sejam considerados legítimos na definição dos problemas e das soluções, evitando sua invisibilização por métricas exclusivamente técnico-econômicas. Já a justiça procedimental demanda procedimentos de decisão inclusivos, informados e vinculantes, capazes de transformar informação assimétrica em deliberação pública qualificada e de criar mecanismos confiáveis de revisão e reparação (Schlosberg, 2007).

Grande parte dos conflitos socioambientais pode ser interpretada como “conflitos de distribuição ecológica”, em que diferentes atores valorizam a natureza por linguagens não comensuráveis, o que abrange desde preços de mercado até valores culturais, espirituais e ecológicos, somando-se ao fato de disputarem quem deve suportar custos e quem deve acessar benefícios. Esses conflitos desvelam contabilidades incompletas, que ignoram serviços ecossistêmicos, riscos de longo prazo ou a erosão de capacidades de reprodução social, e expõem a política de *valuation* como um campo de poder (Martínez-Alier, 2002).

A operacionalização da justiça territorial em políticas e projetos passa por instrumentos que conectem diagnóstico, deliberação e decisão, o que implica, conseqüentemente, avaliações de impacto que considerem cumulatividade, irreversibilidades e escalas temporais compatíveis com ciclos socioecológicos; protocolos de consulta que respeitem tempos comunitários e assegurem acesso a perícias independentes, além de cláusulas de repartição de benefícios que

transcendam medidas pontuais para financiar capacidades territoriais, como vigilância ambiental, manejo sustentável e proteção de patrimônio cultural (Schlosberg, 2007; Acsehrad, 2004).

A dinâmica dos conflitos revela que a defesa do território é, frequentemente, defesa de alternativas econômicas e de futuros possíveis, razão pela qual movimentos de justiça ambiental e organizações locais reivindicam não apenas mitigação de danos, mas o reconhecimento de economias diversas e de tecnologias apropriadas, que mantêm funções ecológicas e ampliam a autonomia de comunidades. Esses coletivos introduzem novas linguagens de valoração — patrimonial, ecológica e cultural — e praticam a “ecologia política dos pobres”, expondo a desigualdade ecológica como parte constitutiva das desigualdades sociais e propondo trilhas de transição que redistribuem poder de decisão, não apenas renda ou infraestrutura (Martínez-Alier, 2002; Acsehrad, 2004).

### **I.III. Pactos, acordos e arenas de decisão em grandes obras**

As obras de maior vulto operam como arenas onde múltiplos atores disputam não apenas recursos materiais, mas também narrativas, critérios de sucesso e regras do jogo e, por isso, pactos e acordos não são etapas finais, e sim infraestruturas político-institucionais que antecedem, acompanham e sucedem cada fase do ciclo do projeto. Em megaprojetos, a promessa de benefícios difusos (empregos, competitividade e segurança energética) convive com riscos concentrados (deslocamentos, impactos ambientais e endividamento público), criando incentivos para estratégias de “otimismo planejado” e subestimação de custos que corroem confiança e legitimidade, tornando pactos formais frágeis se não forem acompanhados de mecanismos de verificação e correção de curso (Flyvbjerg, 2003).

As arenas de decisão em grandes obras são, ao mesmo tempo, institucionais e performativas, incluindo processos formais de planejamento, licenciamento e contratação, mas, da mesma forma, requerem mesas de diálogo, comitês de acompanhamento, audiências públicas e mediações independentes que estruturam a deliberação. A literatura de negociação e construção de consensos mostra que acordos duráveis emergem quando os atores mapeiam interesses (não apenas posições), constroem opções de ganho mútuo, instituem regras de representação legítima e criam fóruns de “trabalho conjunto” com apoio de peritagens confiáveis (Susskind, McKearnan & Thomas-Larmer, 1999).

A lógica dos pactos em contextos de alta sensibilidade socioambiental exige reconhecer a heterogeneidade dos públicos afetados e das territorialidades em jogo, conectando

acordos regulatórios com acordos socioterritoriais, sendo certo que em projetos que atravessam terras indígenas, unidades de conservação e áreas rurais, os pactos precisam incorporar tempos de consulta, linguagens de valoração distintas e direitos coletivos que não se traduzem apenas em compensações monetárias (Bebbington, 2018).

Os acordos bem-sucedidos combinam instrumentos contratuais e regulatórios com arranjos de governança adaptativa. Cláusulas de desempenho socioambiental, termos de ajustamento de conduta, cronogramas condicionados a marcos de salvaguardas e indicadores públicos de cumprimento ajudam a reduzir a distância entre promessa e entrega. Entretanto, sem arenas estáveis de acompanhamento — com representação plural, acesso a informação de qualidade e peritagens independentes — tais instrumentos se convertem em listas de checagem formais, pouco sensíveis a impactos cumulativos e a mudanças de contexto. O desenho das arenas, portanto, é parte do próprio acordo: quem convoca, quem delibera, como decide, como revisa e como divulga os resultados são escolhas que determinam a capacidade de um pacto sobreviver às pressões típicas de cronogramas apertados e estruturas de incentivos assimétricas (Susskind, McKearnan & Thomas-Larmer, 1999; Flyvbjerg, 2003).

A literatura mostra que quando riscos financeiros, reputacionais e regulatórios são explicitamente internalizados, por exemplo, por meio de matrizes de risco compartilhadas e seguros condicionados a metas socioambientais, as empresas e o Estado passam a ter incentivos tangíveis para manter arenas de decisão ativas e responsivas, evitando a armadilha da externalização de custos sociais que acaba judicializando o projeto (Flyvbjerg, 2003; Bebbington, 2018).

#### **I.IV. Consulta prévia (convenção 169/oit) e salvaguardas socioambientais**

A consulta prévia, livre e informada (CPLI) prevista na Convenção 169 da OIT é um direito procedimental e substancial de povos indígenas e tribais, que vincula Estados e condiciona a legitimidade de decisões administrativas e regulatórias com potencial de afetar seus territórios, modos de vida e patrimônio cultural. Trata-se de um processo anterior à tomada de decisão, livre de coerções e assimetrias informacionais, e informado por dados compreensíveis, completos e culturalmente adequados, cujo objetivo é buscar acordo ou consentimento, com diálogo de boa-fé, prazos compatíveis com os tempos comunitários e respeito aos protocolos próprios de consulta (OIT, 2013).

É importante salientar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que, embora a consulta seja sempre exigível, há situações em que se requer consentimento livre,

prévio e informado, notadamente quando o projeto implica remoção, armazenamento ou uso intensivo de recursos naturais com alto impacto, ou risco de afetar a sobrevivência cultural do povo. Nesses casos, a ausência de consentimento invalida a autorização estatal e demanda reparações e salvaguardas reforçadas. Essa doutrina, formulada em casos paradigmáticos, consolidou standards de participação vinculante, repartição de benefícios e proteção de terras e recursos, além de exigir avaliações de impacto cultural e ambiental que contemplem a cumulatividade e os efeitos de longo prazo sobre a integridade dos territórios (Corte IDH, 2007).

No plano operativo, as salvaguardas socioambientais organizam-se em torno da hierarquia de mitigação, o que engloba evitar, minimizar, restaurar e, em último caso, compensar, requerendo que os estudos considerem impactos diretos, indiretos e cumulativos, bem como riscos climáticos e incertezas. Para que cumpram seu papel, as salvaguardas precisam ser integradas desde a fase de concepção do projeto, traduzidas em condicionantes claras, com indicadores verificáveis, mecanismos de transparência ativa e monitoramento participativo que inclua peritagens independentes e acesso equitativo à informação (OIT, 2013).

Os padrões internacionais recentes de instituições financeiras públicas e privadas têm positivado a exigência de CPLI/FPIC e ampliado o escopo das salvaguardas, de forma que o Marco Ambiental e Social do Banco Mundial prevê que o mutuário conduza engajamento significativo com povos indígenas e alcance consentimento nos casos de impactos sobre terras e recursos naturais tradicionalmente ocupados; reassentamento; e, impactos significativos sobre patrimônio cultural material e imaterial. Exige, ainda, documentação das negociações, análise de alternativas, repartição de benefícios, mecanismos de queixa eficazes e planos de ação acordados, com gatilhos de revisão quando evidências de campo apontarem falhas de desempenho ou risco elevado (OIT, 2013).

A qualidade da consulta e das salvaguardas depende de desenho institucional e de capacidades, razão pela qual as autoridades precisam garantir boa-fé, representação legítima, tradução intercultural, tempo suficiente, e liberdade para que as comunidades recorram a assessorias técnicas próprias. A consulta não se confunde com mera informação pública ou audiência formal, perfazendo um processo iterativo com etapas de escuta, devolutivas, negociação e decisão, cujo produto — acordos, condicionantes, protocolos e matrizes de risco — deve ser publicizado e monitorado com participação comunitária (OIT, 2013; Corte IDH, 2007).

## **I.V. Infraestruturas críticas e planejamento energético na Amazônia**

É importante salientar, desde logo, que infraestruturas críticas energéticas na Amazônia articulam segurança de abastecimento, integridade de ecossistemas e coesão territorial sob condições de alta incerteza climática e logística e, dentro deste enfoque, em um bioma marcado por vazios de conectividade e por redes frágeis, decisões sobre geração, transmissão e armazenamento precisam internalizar riscos sistêmicos, albergando secas extremas a interrupções em cadeias de suprimento, ao mesmo tempo em que distribuem benefícios e ônus de modo justo entre populações urbanas, rurais e povos indígenas. A noção de “justiça energética” ajuda a enquadrar esses dilemas, conectando qualidade do serviço, acessibilidade tarifária e participação informada nos processos decisórios, para que escolhas tecnológicas (hidrelétricas, térmicas, solares, eólicas e híbridas) não convertam vulnerabilidades em desigualdades permanentes (Sovacool & Dworkin, 2014; Nobre et al., 2016).

O planejamento energético tradicional tende a privilegiar métricas de custo nivelado e expansão de oferta, mas na Amazônia tal racionalidade é insuficiente se descolada de funções ecossistêmicas e serviços ambientais que sustentam a própria operação dos ativos. A variabilidade hidrológica, a conectividade de rios de várzea e as sinergias entre desmatamento e clima alteram regimes de vazão e sedimentos, impactando a eficiência e a confiabilidade de centrais hidrelétricas e da navegação que abastece usinas térmicas remotas (Nobre et al., 2016; Castello & Macedo, 2016).

A expansão hidrelétrica de grande porte, frequentemente apresentada como solução “limpa” e “barata”, tem produzido efeitos de larga escala sobre sistemas fluviais, conectividade de habitats e meios de vida dependentes da pesca e da dinâmica de cheias, sendo que estudos mostram que barragens múltiplas acumulam impactos ao fragmentar rotas migratórias, alterar pulsos de inundação e reconfigurar cadeias tróficas, com consequências para segurança alimentar, economias locais e biodiversidade aquática — fatores que, se não integrados ao planejamento, corroem a legitimidade social e a resiliência do sistema energético (Castello & Macedo, 2016; Sovacool & Dworkin, 2014).

Uma estratégia robusta para infraestruturas críticas na Amazônia combina diversificação tecnológica com desenho policêntrico de redes e governança, ao passo que sistemas híbridos — solar + armazenamento + biocombustíveis de resíduos, eólicas de menor porte em faixas adequadas, pequenas centrais realmente de baixo impacto, e gestão ativa da demanda — podem reduzir dependência hidrológica e exposição a longas linhas de transmissão

vulneráveis. Concomitantemente, matrizes de risco compartilhadas, avaliação de impactos cumulativos e critérios de justiça energética estruturam decisões que antecipam falhas e distribuem responsabilidades de forma transparente entre Estado, empresas e comunidades, evitando “otimismo planejado” e externalização de custos socioambientais (Sovacool & Dworkin, 2014; Castello & Macedo, 2016).

A crise climática adiciona uma camada crítica, eis que projeções indicam que a combinação de aquecimento, desmatamento e queimadas pode aproximar partes da Amazônia de limiares de savanização, com reduções de precipitação e alongamento da estação seca e, para o setor elétrico, isso significa planejar com cenários de “estresse” e projetar ativos adaptativos — desde faixas de servidão e traçados que evitem áreas de alta inflamabilidade até portfólios geradores resilientes à variabilidade interanual. Incorporar esses riscos *ex-ante* é mais eficaz (e menos custoso) do que respostas *ex-post*, e orienta investimentos para soluções que acoplem mitigação e adaptação, preservando a funcionalidade biofísica que sustenta a própria energia (Nobre et al., 2016; Castello & Macedo, 2016).

## **II. CONTEXTO DO CASO: O LINHÃO PARA RORAIMA (MANAUS–BOA VISTA)**

### **II.I. Histórico do empreendimento e marcos regulatórios**

Inicialmente, é relevante pontuar que o Linhão Manaus - Boa Vista foi concebido para interligar Roraima ao Sistema Interligado Nacional (SIN), reduzindo a dependência de geração isolada e de suprimentos transfronteiriços, e foi leiloado pela Aneel em 2011, com concessão à Transnorte Energia (consórcio Alupar/Eletronorte). A ambição de entrada em operação a meados da década de 2010 esbarrou em impasses de licenciamento, controvérsias fundiárias e exigências de salvaguardas para um traçado que margeia a BR-174 e atravessa territórios de elevada sensibilidade socioambiental. Desde então, o projeto migrou de uma pauta predominantemente técnico-setorial para um campo de governança que articula regulação elétrica, direitos territoriais e padrões de consulta a povos indígenas, deslocando prazos e reconfigurando responsabilidades institucionais (Aneel, 2011).

O processo de licenciamento ambiental consolidou-se em fases sucessivas, com estudos, condicionantes e revisões de traçado, até a emissão da Licença de Instalação (LI) pelo Ibama, em 28 de setembro de 2021. A LI operou como marco jurídico-operacional, estabelecendo programas ambientais, definindo salvaguardas e abrindo caminho para mobilização de frentes de obra, condicionando atividades ao atendimento progressivo de medidas de mitigação e monitoramento. A lógica de “liberação condicionada” materializou a

tentativa de conciliar o imperativo de segurança energética com a integridade sociocultural e ecológica dos territórios afetados, sob a diretriz de que a consulta prévia, livre e informada constitui requisito de legitimidade e não mera formalidade (Ibama, 2021).

A construção de arranjos institucionais viabilizadores envolveu, além do licenciamento, ajustes regulatórios e entendimentos judiciais que buscaram estabilizar a governança do empreendimento. Em 2022, um acordo judicial delineou um cronograma de implementação, detalhou obrigações da concessionária e do poder concedente, e explicitou a necessidade de programas socioambientais específicos no trecho de maior sensibilidade, com instâncias de acompanhamento e transparência ativa. Ao mesmo tempo, discussões sobre receitas, riscos e reequilíbrios econômico-financeiros seguiram em esferas administrativas e arbitrais, compondo o dilema de uma obra que só avançaria com pactos verificáveis e métricas públicas de desempenho (MME, 2022).

No âmbito territorial, as medidas de mitigação e compensação foram estruturadas em torno de um Plano Básico Ambiental e de salvaguardas diferenciadas, incluindo proteção de fauna e flora, protocolos de circulação e segurança, iniciativas de comunicação e monitoramento participativo, além de dispositivos para gestão de impactos cumulativos. Essas ações buscaram responder à heterogeneidade dos espaços afetados, o que envolve unidades de conservação, terras indígenas e áreas rurais, além das dinâmicas sazonais do bioma, reconhecendo a necessidade de perícias independentes, devolutivas periódicas às comunidades e ajustes adaptativos em face de evidências de campo (Ibama, 2021; MME, 2022).

A trajetória regulatória culminou, após verificação do atendimento de condicionantes essenciais, na concessão da Licença de Operação (LO) em 2025, o que permitiu a energização e a entrada em operação comercial, cujo desfecho encerrou um ciclo de mais de uma década entre leilão e operação, marcando a interdependência entre regulação setorial, licenciamento ambiental e proteção de direitos coletivos. O caso evidencia que, em territórios de alta sensibilidade, a previsibilidade regulatória depende de um ecossistema de governança que combine estabilidade de regras com capacidade de revisão e correção de rumo, de modo a reduzir incertezas jurídicas e reputacionais (Ibama, 2025).

## **II.II. Territórios afetados e sensibilidade socioambiental (unidades de conservação, terras indígenas, áreas rurais)**

Os territórios afetados pelo traçado Manaus - Boa Vista compõem um mosaico de sensibilidade socioambiental, no qual unidades de conservação (UCs), terras indígenas (TIs) e

áreas rurais se sobrepõem a corredores ecológicos, bacias hidrográficas e rotas de mobilidade social. Em contextos amazônicos, a estabilidade ecológica e a coesão sociocultural dependem de conectividade de habitats, integridade de cursos d'água e respeito a regimes de uso comunitário, elementos que são particularmente vulneráveis a obras lineares e a seus efeitos de borda e indução de ocupação. A literatura mostra que, quando não há salvaguardas robustas e governança territorial contínua, as infraestruturas funcionam como vetores de mudanças no uso da terra, elevando o risco de desmatamento indireto, fragmentação e conflitos fundiários ao longo de eixos de acesso (Laurance et al., 2001; Barber, Cochrane & Souza Jr., 2014).

Nas unidades de conservação, o desafio central é manter a função de barreira ao desmatamento e a proteção de serviços ecossistêmicos enquanto se compatibilizam usos e pressões externas, sendo relevante enfatizar que UCs de proteção integral e de uso sustentável têm regimes e objetivos distintos, mas ambas dependem de zoneamento interno, planos de manejo e fiscalização efetiva para absorver, mitigar ou realocar impactos de obras lineares. Evidências empíricas indicam que áreas protegidas com desenho e gestão adequados, combinando vigilância, presença institucional e participação social, reduzem significativamente taxas de desmatamento e incêndio em comparação com áreas não protegidas, sobretudo quando conectadas a TIs e a outras UCs, formando “cinturões de contenção” (Nolte et al., 2013; Nepstad et al., 2006).

As terras indígenas apresentam, ao mesmo tempo, sensibilidade cultural e relevância ecológica, desempenhando papel indispensável na contenção do desmatamento e na manutenção de estoques de carbono e corredores de biodiversidade, e estudos de larga escala demonstram que TIs e UCs, quando reconhecidas e protegidas, inibem a expansão de frentes de desmatamento e a propagação de fogo, sobretudo em períodos de seca severa. Entretanto, onde obras lineares interceptam TIs, emergem riscos adicionais, como aumento de acesso externo, pressão sobre recursos e perturbação de práticas rituais e produtivas. Nesses casos, a governança deve articular consulta prévia e salvaguardas culturais, além de medidas físicas (traçado, sinalização e controle de acesso) e sociais (monitoramento participativo e protocolos de uso) para assegurar integridade territorial e autonomia decisória (Nepstad et al., 2006; Barber, Cochrane & Souza Jr., 2014).

Nas áreas rurais, a sensibilidade é heterogênea e, desta forma, pequenos produtores, comunidades ribeirinhas e populações extrativistas convivem com propriedades médias e grandes, em arranjos fundiários por vezes incompletos, ao passo que as obras lineares podem reconfigurar mercados locais, preços de terra e dinâmicas migratórias, induzindo mudanças nos sistemas produtivos e em padrões de mobilidade. Necessário relatar que sem pactos

socioterritoriais e instrumentos de ordenamento, como macrozoneamentos, salvaguardas para nascentes e APPs, e compensações que fortaleçam economias locais, aumentam as chances de conversão florestal e de conflitos por acesso a recursos, com efeitos difusos sobre segurança hídrica e resiliência de meios de vida (Laurance et al., 2001; Nolte et al., 2013).

A sensibilidade socioambiental ao longo do traçado não deriva apenas de impactos diretos, como supressão, canteiros e faixas de servidão, mas de impactos indiretos e cumulativos associados ao aumento de acessibilidade. Desta feita, rodovias paralelas, pátios de obras e linhas auxiliares criam “efeitos de espraiamento” que ampliam os raios de influência para além da faixa de domínio, especialmente em áreas com presença estatal rarefeita. Por isso, a gestão de riscos precisa combinar hierarquia de mitigação (evitar, minimizar, restaurar e compensar) com estratégias de governança policêntrica, como a fiscalização coordenada, dados abertos, perícias independentes e participação territorializada para identificar rapidamente pressões emergentes e ajustar medidas de controle (Barber, Cochrane & Souza Jr., 2014; Nolte et al., 2013).

### **II.III. Atores e interesses: estado, empresas, órgãos de controle, povos indígenas, sociedade civil**

Os atores e interesses em torno do Linhão Manaus - Boa Vista compõem um campo de ação denso e disputado, no qual decisões técnicas são continuamente reconfiguradas por coalizões políticas, regras formais e práticas informais de coordenação e, nessa arena, agendas de segurança energética, integridade socioambiental e direitos coletivos entram em tensão, gerando negociações iterativas sobre traçado, cronogramas, salvaguardas e repartição de benefícios. Em termos analíticos, trata-se de um regime policêntrico e de redes de política pública, o qual engloba múltiplos centros decisórios sobrepostos (agências reguladoras, órgãos ambientais, ministérios, judiciário, instâncias internacionais e arenas locais) produzem arranjos de coprodução e, também, “zonas cinzentas” de responsabilidade, onde se define quem decide, com base em que evidências e sob quais incentivos (Ostrom, 2010; Rhodes, 1997).

O Estado aparece de modo multifacetado, como planejador setorial (política energética), regulador econômico (concessões, tarifas e qualidade do serviço), licenciador socioambiental (avaliação de impactos e condicionantes), garantidor de direitos (consulta prévia e proteção territorial) e executor orçamentário (obras e programas associados). A coerência entre esses papéis depende de mecanismos de coordenação vertical e horizontal, capacidade técnica e proteção contra ciclos de “otimismo planejado” que comprimem prazos e subestimam riscos para assegurar viabilidade política de megaprojetos. Quando a coordenação

falha, a política entra em “modo litigioso”, deslocando a deliberação para arenas judiciais e de controle e, quando acerta, converte conflitos em pactos verificáveis ancorados em salvaguardas, indicadores públicos e revisões adaptativas (Flyvbjerg, 2003; Ostrom, 2010).

As empresas concessionárias e suas cadeias de fornecedores mobilizam capitais, tecnologias e expertise em engenharia, mas operam sob estruturas de incentivo que priorizam previsibilidade regulatória, estabilidade de receitas e mitigação de riscos financeiros e reputacionais. Em grandes obras, é recorrente a estratégia de ancorar decisões em cronogramas e custos “otimistas”, que, sem contrapesos institucionais, ampliam a distância entre promessa e entrega. Nessa seara, a governança reduz esse descompasso por meio de cláusulas de desempenho socioambiental, matrizes de risco compartilhadas, auditorias independentes e transparência de dados, internalizando contingências no próprio desenho contratual e favorecendo acordos duráveis com territórios afetados (Flyvbjerg, 2003; Bebbington, 2018).

Os órgãos de controle e o Judiciário, como tribunais de contas, ministérios públicos e cortes, exercem funções de garantia, verificando a legalidade, zelando por direitos e escrutinando impactos orçamentários, podendo impor correções de rota ou suspensões. Longe de comporem apenas um “freio”, esses atores estruturam incentivos para que políticas e empresas antecipem riscos e qualifiquem a participação social, cuja intervenção se torna mais efetiva quando se apoia em perícias independentes, publicidade de informações e métricas claras de desempenho. Ao mesmo tempo, o excesso de judicialização pode fragmentar decisões e, por isso, arenas de acompanhamento com regras de deliberação, registro e revisão periódica funcionam como válvulas institucionais para resolver controvérsias antes que escalem (Rhodes, 1997; Bebbington, 2018).

Os povos indígenas e comunidades locais são titulares de direitos territoriais e protagonistas de linguagens de valoração que não se reduzem a métricas estritamente econômicas e, desta forma, sua participação substantiva, por meio de consulta prévia, livre e informada e de protocolos próprios, introduz critérios de reconhecimento cultural e de justiça distributiva, redirecionando escolhas de traçado, formas de acesso e programas de mitigação e compensação. Em lugar do “consenso à força”, emergem pactos interculturais que conectam integridade territorial, proteção de patrimônio material e imaterial e alternativas econômicas localmente enraizadas, condição intrínseca para reduzir conflitos de distribuição ecológica e aumentar a resiliência social do empreendimento (Schlosberg, 2007; Bebbington, 2018).

A sociedade civil organizada, por meio de associações comunitárias, organizações ambientalistas, entidades técnicas e consórcios intermunicipais, amplia a transparência e a pluralidade de informações, sustentando controle social e propondo arranjos que ultrapassam

compensações pontuais e, ao articular monitoramento participativo, perícias independentes e comunicação pública, tais atores transformam arenas de audiência em arenas de decisão, onde se negociam métricas, responsabilidades e gatilhos de revisão. Diante do exposto, observa-se que a qualidade da governança depende da capacidade de costurar escalas (federal–estadual–local) e linguagens (técnico-econômica–sociocultural), de modo a alinhar segurança energética com direitos coletivos e integridade socioecológica (Ostrom, 2010; Schlosberg, 2007; Rhodes, 1997).

#### **II.IV. Cronologia sintética de eventos e decisões-chave**

Inicialmente, importa salientar que o projeto foi leiloado pela Aneel em 2011 e outorgado à Transnorte Energia (Alupar 51% e Eletronorte 49%), com previsão original de entrada em operação em 2015. Mas, desde o início, o cronograma passou a depender do licenciamento ambiental e de salvaguardas para o trecho sensível associado à Terra Indígena Waimiri-Atroari, deslocando a obra para uma arena decisória marcada por exigências de participação e justiça territorial (Aneel, 2011; TNE, 2012).

Entre 2012 e 2020, o empreendimento acumulou controvérsias administrativas e judiciais relacionadas a traçado, consulta e condicionantes, além de disputas regulatórias sobre reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, cujo conjunto de impasses explicitou a interdependência entre regulação setorial, proteção de direitos e governança territorial em grandes obras (Aneel, 2019).

Em 28 de setembro de 2021, o Ibama emitiu a Licença de Instalação, estabelecendo programas ambientais, medidas de mitigação e protocolos de acompanhamento, de forma que a LI funcionou como marco jurídico-operacional, ao mesmo tempo em que manteve a centralidade da consulta prévia, livre e informada junto às comunidades indígenas potencialmente afetadas (Ibama, 2021).

Em setembro de 2022, um acordo judicial viabilizou a retomada das obras, com horizonte de 36 meses e detalhamento de cerca de 715 km de linha margeando a BR-174 (aprox. 425 km em Roraima e 290 km no Amazonas), dos quais cerca de 122 km atravessam a TI Waimiri-Atroari, razão pela qual o arranjo combinou compromissos de salvaguardas e mecanismos de transparência e monitoramento (MME, 2022).

Ao longo de 2023 e 2024, o órgão ambiental federal acompanhou a execução das condicionantes e reportou o avanço físico sob a vigência da LI, enquanto se consolidavam

procedimentos de monitoramento em campo e ajustes operacionais, reforçando a conexão entre obra, salvaguardas e governança adaptativa (Ibama, 2023; Aneel, 2024).

Em 5 de setembro de 2025, o Ibama concedeu a Licença de Operação, e, nas semanas seguintes, a linha foi autorizada pelo Operador Nacional do Sistema para início de operação comercial, integrando Roraima ao Sistema Interligado Nacional e encerrando a dependência estrutural de geração isolada no estado; os anúncios oficiais destacaram a participação indígena no processo de licenciamento e a formalização de compensações e salvaguardas (Ibama, 2025).

## **II.V. Modalidade de contratação do linhão Manaus-Boa Vista e desafios nas contratações públicas**

O processo de contratação do empreendimento se deu por leilão público de transmissão realizado pela agência reguladora setorial, no caso o Leilão nº 004/2011, cujo edital e cronograma foram divulgados oficialmente e culminaram na adjudicação e homologação do vencedor, que posteriormente celebrou contrato de concessão com a união para a construção, operação e manutenção das instalações do trecho Manaus-Boa Vista, cuja outorga foi formalizada pelo contrato de concessão nº 003/2012, observando-se o modelo regulatório vigente para serviços públicos de transmissão de energia elétrica no Brasil, com prazo contratual padrão e matriz de riscos aderente às regras do setor (ANEEL, 2011; ANEEL, 2011b; TNESA, 2025).

No arranjo contratual adotado, trata-se de concessão de serviço público de transmissão, na qual a concessionária é remunerada por receita anual permitida (rap), definida e homologada periodicamente pela autoridade regulatória, sujeita a ajustes regulatórios e a incentivos e penalidades por desempenho. A lógica de remuneração e os critérios de cálculo da rap estão descritos nas normas setoriais e nas deliberações anuais, assegurando previsibilidade para o financiamento e a operação da infraestrutura, ao mesmo tempo em que preservam mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro em casos excepcionais (ANEEL, 2022; ANEEL, 2025).

A execução enfrentou desafios típicos de contratações públicas de grande porte com incidência socioambiental relevante, com destaque para o licenciamento ambiental e a necessidade de consulta livre, prévia e informada a povos indígenas potencialmente afetados, nos termos da convenção 169 da OIT, sendo que a integração adequada dessas salvaguardas ao ciclo do projeto mostrou-se determinante para a legitimidade social e para a mitigação de riscos de atrasos, reforçando a importância de mecanismos de diálogo, transparência e monitoramento participativo desde as fases iniciais (OIT, 1989).

O histórico contratual inclui episódios de judicialização e de renegociação, com termos aditivos voltados a tratar impactos de atrasos no licenciamento e outros fatores supervenientes, bem como a previsão de arbitragem para solução de controvérsias, em conformidade com a matriz de riscos e as cláusulas de reequilíbrio, o que ilustra a interação necessária entre instrumentos regulatórios e contratuais para preservar a continuidade do serviço e o interesse público (Megawhat, 2025).

Quanto à situação mais recente, registram-se marcos de entrada em operação e de licenciamento que reduziram incertezas: a autoridade ambiental federal concedeu licença de operação para a linha de transmissão, viabilizando a integração de Roraima ao sistema interligado nacional, enquanto o operador do sistema autorizou o início da operação comercial, com os efeitos tarifários correspondentes no ciclo vigente; tais avanços indicam o encerramento da fase mais crítica de risco de execução e a transição para o regime operacional pleno (IBAMA, 2025; Megawhat, 2025).

## CONCLUSÃO

Levando-se em consideração o que foi exposto no decorrer desta pesquisa, observa-se que o exame do Linhão Manaus - Boa Vista confirma que grandes infraestruturas na Amazônia são, antes de tudo, processos políticos situados em territórios plurais, onde competências, valores e temporalidades se entrelaçam. Ao longo do estudo, restou demonstrado que os conflitos não são anomalias a serem varridas do caminho, mas sinais informativos sobre falhas de coordenação, assimetrias de poder e lacunas de reconhecimento. Quando assumidos como dados analíticos e tratados com mecanismos adequados, esses conflitos podem ser convertidos em pactos mais robustos, capazes de alinhar segurança energética a direitos coletivos e integridade socioecológica.

A principal implicação teórica é a utilidade de articular governança territorial e governança multinível em uma moldura policêntrica e, desta forma, o território deixa de ser cenário passivo e passa a orientar decisões, pela heterogeneidade de UCs, TIs e áreas rurais, pela conectividade ecológica e pela presença de economias e cosmologias locais. Em paralelo, o arranjo multinível organiza quem decide, em qual escala e com quais salvaguardas, reduzindo o risco de “zonas cinzentas” de responsabilidade.

Do ponto de vista procedimental, a consulta prévia, livre e informada e as salvaguardas socioambientais cumprem papel estruturante e, neste enfoque, não se trata de etapas acessórias, mas de condições de legitimidade que incorporam conhecimentos situados, protegem modos de

vida e criam incentivos para inovação institucional, através de perícias independentes, monitoramento participativo, transparência ativa e mecanismos céleres de resposta a não conformidades.

No plano prático, o caso sugere quatro diretrizes, a saber: (i) transformar pactos em instrumentos operacionais, com metas mensuráveis, cláusulas de desempenho socioambiental e gatilhos de revisão; (ii) costurar arenas de decisão estáveis, com representação plural e acesso equitativo à informação, capazes de resolver controvérsias antes que escalem; (iii) ancorar o planejamento energético em avaliações cumulativas e cenários de estresse climático, evitando “erros de caminho” e externalização de custos sobre territórios vulneráveis; e, (iv) estruturar *benefit-sharing* que vá além de compensações pontuais, financiando capacidades territoriais (vigilância, manejo, proteção cultural e alternativas econômicas) e garantindo repartição justa dos ganhos.

Em relação aos limites, houve restrições de dados primários e de acesso a documentos sensíveis do ciclo regulatório e contratual, sendo certo que alguns desfechos dependem de monitoramento longitudinal que ultrapassa o escopo temporal do trabalho. Ainda assim, as evidências reunidas sustentam a tese de que a viabilidade política e social de infraestruturas críticas na Amazônia cresce quando o desenho institucional admite ajustes adaptativos ao longo do ciclo do projeto, com pactos que não buscam unanimidades frágeis, mas sim acordos suficientemente bons para avançar, acompanhados de revisões pautadas por evidências.

Em síntese, o aprendizado do Linhão aponta para um caminho de governança que transforma conflitos em oportunidades de inovação pública, consolida pactos interculturais e federativos e reinscreve a noção de território como infraestrutura natural e social indispensável ao próprio funcionamento do sistema energético e, desta forma, avançar nessa direção requer investir em capacidades estatais e sociais, estabilizar regras sem engessar correções de rumo e cultivar uma ética de responsabilidade compartilhada, condição para que segurança energética, justiça territorial e integridade socioambiental deixem de competir e passem a se reforçar mutuamente.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Heinrich Böll, 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Leilão de Transmissão 04/2011– Lote Manaus–Boa Vista (Concessão da LT 500 kV Manaus–Boa Vista)**. Ata e documentos do certame. Brasília: Aneel, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Processo 48500.004361/2019-39 – Proposta de solução arbitral relativa ao Contrato de Concessão nº 003/2012-ANEEL (Transnorte Energia S.A.)**. Brasília: Aneel, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Aviso de convocação – Leilão nº 004/2011-Aneel**. Brasília, Aneel, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Edital do leilão nº 004/2011-aneel**. Brasília, Aneel, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Regras dos serviços de transmissão de energia elétrica (Aneel 2022)**. Brasília, Aneel, 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Notas e deliberações sobre o reequilíbrio e cronograma do empreendimento Manaus–Boa Vista (2011–2024)**. Brasília: Aneel, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Estabelecida a receita anual permitida (rap) para o ciclo 2025–2026**. Brasília: Aneel, 2025.

BARBER, C. P.; COCHRANE, M. A.; SOUZA Jr., C. M. Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA (PNAS)**, 2014.

BEBBINGTON, Anthony. **Governing Extractive Industries: Politics, Histories, Ideas**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

CASTELLO, M.; MACEDO, M. N. Large-scale degradation of Amazonian freshwater ecosystems by hydropower development. **Global Change Biology**, 22(3), 990–1007, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka v. Suriname**. Sentença de 28 de novembro de 2007 (Fundo, Reparações e Custas). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2007.

FARINÓS Dasí, J. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. **Boletín de Ia A.G.E.** n.º 46, 2008.

FLYVBJERG, Bent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Werner. **Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, 97(2), 233–243, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Licença de Instalação – Linha de Transmissão Manaus–Boa Vista (500 kV)**. Brasília: Ibama, 28 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Licença de Operação – Linha de Transmissão Manaus–Boa Vista (500 kV)**. Brasília: Ibama, 5 set. 2025.

LAURANCE, W. F.; COCHRANE, M. A.; BERGEN, S.; FEARNSIDE, P. M.; DELAMÔNICA, P.; BARBER, C.; D'ANGELO, S.; FERNANDES, T. The future of the Brazilian Amazon. **Science**, 2001.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation**. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2002.

MEGAWHAT. **ONS libera operação comercial da linha de transmissão Manaus–Boa Vista**. Megawhat. Energy, 2025.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Comunicado sobre a retomada das obras e cronograma da Linha de Transmissão Manaus–Boa Vista**. Brasília: MME, 2022.

NEPSTAD, D.; SCHWARTZMAN, S.; BAMBERGER, B.; SANTILLI, M.; RAY, D.; SCHLESINGER, P.; LEFEBVRE, P.; et al. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. **Conservation Biology**, 2006.

NOBRE, C. A.; SAMPAIO, G.; BORMA, L. S.; CASTILLA-RUBIO, J. C.; SILVA, J. S.; CARDOSO, M. Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA (PNAS)**, 2016.

NOLTE, C.; AGRAWAL, A.; SILVIUS, K. M.; SOARES-FILHO, B. S. Governance regime and location influence the protection of Amazonian forests. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA (PNAS)**, 110(13), 4956–4961, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 da OIT**. Genebra: International Labour Office, 2013.

OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, 20(4), 550–557, 2010.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

SCHLOSBERG, David. **Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2007.

SOVACOOOL, B. K.; DWORKIN, M. H. **Global Energy Justice: Problems, Principles, and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SUSSKIND, Lawrence; Mckearnan, Sarah; THOMAS-LARMER, Jennifer. **The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1999.

TNESA. **Informações institucionais sobre a concessão e o contrato nº 003/2012**. Transnorte Energia s.a., 2025.

# **DESIGUALDAD MULTIDIMENSIONAL EN CIUDADES URUGUAYAS: Evidencia actualizada para el diseño de políticas públicas**

*DESIGUALDADE MULTIDIMENSIONAL EM CIDADES URUGUAIAS:  
Evidência atualizada para a formulação de políticas públicas*

*MULTIDIMENSIONAL INEQUALITY IN URUGUAYAN CITIES: Updated  
evidence for public policy design*

**Analía Mariño<sup>11</sup>**

**Resumen:** El presente estudio actualiza y amplía el análisis de la desigualdad multidimensional en las ciudades uruguayas a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2023, retomando los lineamientos conceptuales y metodológicos de Mariño (2023). El objetivo central es describir las desigualdades intraurbanas en el bienestar y analizar su relación con las características estructurales de las ciudades, tales como tamaño, densidad, superficie y crecimiento poblacional. La investigación se sustenta en el enfoque de capacidades de Sen, abordando el bienestar como libertad real para alcanzar funcionamientos valiosos, y aplica el índice de Maasoumi (1986) como medida sintética de desigualdad multidimensional, complementada con índices tipo Gini por dimensión. Los resultados muestran que las ciudades de mayor tamaño y superficie presentan niveles más altos de bienestar promedio, pero también mayores brechas internas, lo que indica que la concentración urbana no necesariamente reduce la desigualdad. En cambio, la densidad y el crecimiento poblacional no exhiben asociaciones significativas con la desigualdad interna en las ciudades. El estudio reafirma la importancia de analizar el bienestar a escala urbana, incorporar enfoques diferenciales por grupos vulnerables y profundizar la perspectiva de género. Asimismo, se subraya el carácter preliminar de la delimitación de los conglomerados urbanos. Los hallazgos constituyen una base empírica actualizada para el diseño de políticas de planificación y desarrollo urbano orientadas a la equidad territorial y la sostenibilidad.

**Palabras clave:** Desigualdad multidimensional; Bienestar; Desarrollo urbano sostenible; Planificación territorial; Políticas públicas basadas en evidencia.

**Resumo:** Este estudo atualiza e amplia a análise da desigualdade multidimensional nas cidades uruguayas utilizando os dados dos Censos Demográficos e Habitacionais de 2023, seguindo as

---

<sup>11</sup> Analía Mariño es economista (UDELAR), magíster en Demografía y Estudios de Población y diplomada en Género y Políticas Públicas. Su trabajo se centra en el análisis de desigualdades urbanas, la planificación y el ordenamiento territorial, y la evaluación de políticas públicas. Actualmente se desempeña como asesora en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOT.

diretrizes conceituais e metodológicas de Mariño (2023). O objetivo central é descrever as desigualdades intraurbanas no bem-estar e analisar a sua relação com as características estruturais das cidades, como a dimensão, a densidade, a área e o crescimento populacional. A investigação baseia-se na abordagem das capacidades de Sen, que considera o bem-estar como a liberdade real para alcançar um funcionamento significativo, e aplica o índice de Maasoumi (1986) como uma medida sintética de desigualdade multidimensional, complementada por índices do tipo Gini para cada dimensão. Os resultados mostram que as cidades de maior dimensão, com maior área, apresentam níveis médios de bem-estar mais elevados, mas também maiores disparidades internas, indicando que a concentração urbana não reduz necessariamente a desigualdade. Em contrapartida, a densidade e o crescimento populacional não apresentam associações significativas com a desigualdade interna dentro das cidades. O estudo reafirma a importância de analisar o bem-estar à escala urbana, incorporando abordagens diferenciadas para grupos vulneráveis e aprofundando a perspectiva de género. Realça ainda o carácter preliminar da definição de aglomerações urbanas. Os resultados fornecem uma base empírica atualizada para o desenvolvimento de políticas de planeamento e desenvolvimento urbano orientadas para a equidade territorial e a sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Desigualdade multidimensional; Bem-estar; Desenvolvimento urbano sustentável; Planeamento territorial; Políticas públicas baseadas na evidência.

**Abstract:** This research updates and expands the analysis of multidimensional inequality in Uruguayan cities using data from the 2023 Population and Housing Census, following the conceptual and methodological guidelines of Mariño (2023). The main objective is to describe intra-urban inequalities in well-being and examine their relationship with the structural characteristics of cities, such as size, density, area, and population growth. The research is grounded in Sen's capability approach, understanding well-being as the real freedom to achieve valuable functionings, and applies the Maasoumi index (1986) as a synthetic measure of multidimensional inequality, complemented by Gini-type indices for each dimension. The results show that larger cities, both in population and area, exhibit higher average levels of well-being but also wider internal gaps, indicating that urban concentration does not necessarily reduce inequality. In contrast, density and population growth do not display significant associations with intra-urban inequality. The research underscores the importance of analyzing well-being at the urban scale, incorporating differential approaches for vulnerable groups, and strengthening the gender perspective. It also highlights the preliminary nature of the urban conglomerate delimitation. The findings provide updated empirical evidence to inform urban planning and development policies aimed at territorial equity and sustainability.

**Keywords:** Multidimensional inequality; Well-being; Sustainable urban development; Territorial planning; Evidence-based public policy.

## INTRODUCCIÓN

Este estudio amplía y actualiza la investigación sobre desigualdad multidimensional en las ciudades uruguayas realizada a partir de datos del Censo 2011, incorporando los nuevos resultados del Censo 2023. El análisis retoma los lineamientos conceptuales y metodológicos del trabajo previo, actualizando los indicadores y profundizando en la relación entre urbanización, bienestar y desigualdad.

La producción de información a escala de ciudades constituye un insumo fundamental para el diseño de políticas de planificación y gestión territorial orientadas a la reducción de desigualdades. Mientras los estudios departamentales tienden a homogeneizar realidades diversas, el análisis a escala urbana permite captar con mayor precisión las condiciones de bienestar y las desigualdades que las poblaciones experimentan cotidianamente.

El enfoque metodológico propuesto mide la desigualdad multidimensional a nivel intraciudad, reconociendo que las heterogeneidades internas son clave para comprender el bienestar urbano. Asimismo, se incorpora un análisis unidimensional complementario, con el fin de identificar las dimensiones que más contribuyen a las brechas observadas. Finalmente, se examina la relación entre características urbanas —tamaño, densidad y crecimiento— y desigualdad, aportando evidencia empírica actualizada para el diseño de políticas orientadas a la construcción de “ciudades del bienestar”.

Este trabajo se desarrolla en el marco de las líneas de investigación del Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales de la DINOT, dentro del eje “Hábitat, bienestar e integración socioterritorial”. Los resultados que aquí se presentan constituyen una actualización preliminar y una base para futuros estudios sobre acceso al bienestar en Uruguay.

## **I. FUNDAMENTACIÓN**

La preocupación por el bienestar humano ha sido una constante en las ciencias sociales y ha adoptado múltiples enfoques a lo largo del tiempo. La desigualdad constituye un factor crítico para comprender las condiciones de vida, dado su estrecho vínculo con el bienestar de la población.

Actualmente, más del 55% de la población mundial reside en áreas urbanas, con proyecciones de alcanzar el 68% en 2050 (ONU, 2023). En América Latina y el Caribe, alrededor del 85% de la población vive en ciudades (World Factbook, 2023), consolidando a la región como la más urbanizada del mundo en desarrollo. Sin embargo, la alta urbanización no ha implicado una reducción sostenida de la desigualdad. Según la CEPAL (2024), aunque la pobreza regional se redujo al 27,3% en 2023, el 10% más rico concentra el 66% de la riqueza.

La CAF (2022) advierte que la desigualdad en la región posee un carácter inercial, mientras que el PNUD (2024) señala que la proporción de personas pobres en áreas urbanas aumentó del 66% en 2000 al 73% en 2022.

En Uruguay, la urbanización ha estado presente desde los orígenes del país, con Montevideo como centro industrial y administrativo (Pellegrino et al., 2008). En las últimas décadas, las ciudades intermedias han adquirido protagonismo, desarrollando funciones económicas y sociales en un modelo con mayor descentralización. Entre 1985 y 2011, el crecimiento poblacional en localidades de más de 5.000 habitantes superó la tasa de crecimiento nacional (28% frente a 11%), mientras el Área Metropolitana de Montevideo continuó atrayendo flujos migratorios internos (Martínez et al., 2020).

El crecimiento urbano reciente ha sido expansivo y, en muchos casos, no acompañado de infraestructura adecuada. Entre 2011 y 2015, el consumo de suelo superó al crecimiento poblacional, mientras la acción estatal impulsó la construcción de conjuntos habitacionales periféricos con servicios incompletos (MVOTMA, 2018; Martínez et al., 2020). Este patrón favorece la segregación socioespacial y reproduce desigualdades intraurbanas observadas en otras ciudades latinoamericanas.

En este contexto, resulta relevante analizar la desigualdad a escala urbana y de manera multidimensional, con el fin de captar heterogeneidades territoriales que podrían permanecer ocultas a escalas mayores y de generar evidencia útil para la planificación urbana y la formulación de políticas públicas. Asimismo, la actualización de la información a partir de los datos más recientes del Censo 2023 resulta fundamental, ya que permite disponer de una base empírica actualizada para el seguimiento de las desigualdades urbanas y su evolución en el tiempo, fortaleciendo la capacidad de diagnóstico y el diseño de políticas basadas en evidencia.

A partir de estas consideraciones, el siguiente apartado presenta el marco conceptual que orienta el análisis, integrando las principales perspectivas teóricas sobre bienestar, espacio y urbanización en relación con la desigualdad.

## **II. MARCO CONCEPTUAL**

El estudio se apoya en el marco conceptual elaborado por Mariño (2023), que organiza el análisis de la desigualdad urbana en tres perspectivas complementarias: (i) bienestar y desigualdad, (ii) espacio y desigualdad, y (iii) urbanización y desigualdad.

Desde la primera perspectiva, el análisis se enmarca en las teorías modernas de justicia distributiva, entendiendo la desigualdad como una variable que debe evaluarse en función de las capacidades y oportunidades de las personas. Se adopta el enfoque de capacidades de Sen (1980, 1995), que concibe el bienestar como la libertad real para lograr lo que se valora como importante, incorporando dimensiones tanto individuales como colectivas.

En la segunda perspectiva, se reconoce que las desigualdades también se estructuran territorialmente. La literatura sobre espacio y desigualdad (Harvey, 1973; Soja, 2010; Roca, 2003; Jiménez, 2015) destaca que la segregación socioespacial, la forma urbana y las limitaciones de infraestructura son factores que profundizan las brechas territoriales.

Por último, la tercera perspectiva relaciona urbanización y desigualdad. Autores como Lefebvre (1972), Castells (1972) y Harvey (1977) han mostrado cómo los procesos de industrialización y expansión urbana generan desigualdades en el acceso a servicios, vivienda y empleo. En América Latina, estos procesos se asocian con una expansión urbana no siempre acompañada de infraestructura adecuada, desplazando a los sectores de menores ingresos hacia periferias con menor dotación de servicios (CEPAL, 2024; CAF, 2022; PNUD, 2024).

En conjunto, este marco permite vincular la distribución de bienes, servicios y oportunidades con las libertades reales de los habitantes, integrando las dimensiones del bienestar individual con la configuración territorial de las ciudades uruguayas.

### **III. ANTECEDENTES**

La mayoría de los estudios sobre bienestar multidimensional en Uruguay se han concentrado en mediciones de pobreza, desigualdad y desarrollo territorial a escala departamental, dejando en segundo plano el análisis de las ciudades y de sus diferencias internas. No obstante, investigaciones recientes han comenzado a incorporar una mirada territorial y sistémica para comprender cómo las dinámicas urbanas se relacionan con la desigualdad en distintos niveles del territorio.

Rodríguez Miranda (2006, 2014) integra factores como la aglomeración urbana, el capital social, la organización productiva y el capital humano para aproximarse al desarrollo territorial endógeno, incorporando además elementos del enfoque de capacidades de Sen. Desde

esta perspectiva, el desarrollo territorial se entiende como la ampliación de oportunidades y capacidades de las personas.

Por su parte, Veiga (2010, 2015) profundiza en la heterogeneidad socioeconómica del territorio uruguayo, proponiendo tipologías que superan la clásica dicotomía Montevideo–interior y evidencian la persistencia de brechas internas. De manera complementaria, el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay (Calvo et al., 2013) confirma la existencia de fuertes contrastes territoriales a nivel departamental y de secciones censales.

En el ámbito urbano, Hernández et al. (2012) incorporan la dimensión espacial y la movilidad al estudio del bienestar en Montevideo, demostrando cómo los costos de tiempo para acceder a servicios afectan de forma desigual a distintos grupos sociales y se asocian al proceso de periferización.

A nivel del sistema urbano nacional, Martínez et al. (2015) analizan la evolución histórica y funcional de las ciudades uruguayas, aportando criterios demográficos, morfológicos y funcionales para su delimitación y caracterización. Estos trabajos son fundamentales para definir la escala de análisis adoptada en este estudio.

Finalmente, la investigación de Mariño (2023) constituye un primer esfuerzo por combinar el enfoque de desigualdad multidimensional con la dimensión urbana como ámbito de análisis relevante. El presente estudio retoma y amplía esa línea de trabajo, actualizando los resultados con base en los datos del Censo 2023, lo que permite contar con una mirada renovada sobre las desigualdades intraurbanas y sus vínculos con las características estructurales de las ciudades.

#### **IV. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS**

El estudio aborda la desigualdad intraurbana en el bienestar de la población de las ciudades uruguayas, actualizando y ampliando los resultados obtenidos en investigaciones previas mediante la incorporación de los datos del Censo 2023. Se parte del supuesto de que las desigualdades en el bienestar no se distribuyen de forma homogénea entre las ciudades, sino que se relacionan con sus características estructurales, demográficas y territoriales.

El propósito central es contribuir al análisis del bienestar en Uruguay a partir de la descripción y el examen de la desigualdad en el bienestar de las personas que residen en las ciudades uruguayas.

De manera específica, el estudio se propone:

- Describir la desigualdad intraurbana del bienestar desde un enfoque multidimensional.
- Analizar la relación entre la desigualdad y las características estructurales y demográficas de las ciudades, tales como tamaño, densidad y dinámica poblacional.
- Aportar evidencia empírica para el diseño de políticas públicas orientadas a la reducción de desigualdades y a la promoción del bienestar urbano.

## V. METODOLOGÍA

### VI. Medición de la desigualdad

La medición de la desigualdad constituye una herramienta esencial para comprender las diferencias en el bienestar entre individuos y grupos. Tradicionalmente, los estudios han abordado esta cuestión desde una perspectiva unidimensional, tomando al ingreso como variable principal por su disponibilidad y facilidad de interpretación (Gasparini et al., 2011). Sin embargo, esta aproximación resulta limitada para captar la complejidad de las privaciones y logros que configuran las condiciones de vida de las personas.

Desde el enfoque de capacidades de Sen (1980, 1995), el bienestar se entiende como la libertad real de las personas para alcanzar aquello que valoran, lo que requiere considerar múltiples atributos más allá del ingreso. En coherencia con este marco conceptual, el presente estudio adopta un enfoque multidimensional para el análisis de la desigualdad en el bienestar urbano.

Los índices de desigualdad unidimensional permiten analizar la distribución de cada variable de manera independiente. Entre ellos, el coeficiente de Gini es uno de los más utilizados y se calcula a partir de la curva de Lorenz, que relaciona la proporción acumulada de individuos con la proporción acumulada del atributo de interés.

El coeficiente de Gini se expresa como:

$$\text{Gini} = 1 - 2 \int_0^1 L(p) dp$$

donde  $L(p)$  representa la curva de Lorenz, que indica la proporción acumulada del atributo correspondiente al percentil  $p$  de la población. Su valor varía entre 0 (igualdad completa) y 1 (concentración total).

En esta investigación, se calculan índices tipo Gini para cada una de las dimensiones que integran la función de bienestar multidimensional, con el propósito de analizar sus comportamientos individuales.

Para capturar la distribución del bienestar considerando simultáneamente múltiples dimensiones, se utiliza el índice de Maasoumi (1986). Este índice combina los logros de las distintas dimensiones en un indicador sintético de bienestar individual y, sobre esa distribución agregada, calcula una medida unidimensional de desigualdad.

$$I_M \begin{cases} \frac{1}{(1-\alpha)\alpha} \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[ 1 - \left( \frac{S_i}{\bar{S}} \right)^\alpha \right], \alpha \neq 0 \text{ y } \alpha \neq 1 \\ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[ \log \left( \frac{\bar{S}}{S_i} \right) \right], \alpha = 1 \\ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[ \frac{S_i}{\bar{S}} \log \left( \frac{S_i}{\bar{S}} \right) \right], \alpha = 0 \end{cases}$$

Donde  $S_i$  es el indicador de bienestar individual y  $\bar{S} = \frac{\sum_{i=1}^n S_i}{n}$  es el promedio del indicador de bienestar, con  $S_i$  definido como:

$$S_i = \begin{cases} \left( \sum_{k=1}^K w_k x_{ik}^\beta \right)^{\frac{1}{\beta}}, \beta \neq 0 \\ \prod_k x_{ik}^{w_k}, \beta = 0 \end{cases}$$

Donde  $x_{ik}$  es el valor del atributo k que tiene la persona i y  $w_k$  es la ponderación del atributo k en la función agregada. Para su operacionalización es necesario estandarizar las dimensiones para que varíen entre 0 y 1 y los pesos se determinan de tal forma que su suma sea igual a 1. La normalización del bienestar se hace a partir del valor promedio del indicador agregado de bienestar. El índice mide la divergencia entre dos distribuciones: la distribución de  $S_i$  y la distribución uniforme de mayor entropía, que representa la igualdad en el bienestar. El parámetro  $\beta$  está relacionado con el grado de sustituibilidad de los atributos. El parámetro  $\alpha$  es la aversión a la desigualdad. A menor  $\alpha$ , mayor es la sensibilidad del índice a cambios en la parte baja de la distribución del bienestar.

En este trabajo se asigna igual peso a todas las dimensiones, un  $\alpha = 1$  —lo que implica alta aversión a la desigualdad— y un  $\beta = 0$ , que supone sustituibilidad parcial entre los atributos. Esto significa que una carencia en una dimensión puede compensarse parcialmente con logros en otra, pero no de manera total. En consecuencia, se reconoce cierta capacidad de sustitución entre las dimensiones del bienestar, aunque todas mantienen su relevancia en la determinación de las condiciones de vida de las personas.

## **V.II. Delimitación de los ámbitos territoriales de análisis**

La delimitación de los ámbitos territoriales de análisis constituye un paso fundamental para la medición de la desigualdad urbana, ya que define el nivel espacial en el que se comparan las condiciones de bienestar de la población. En este estudio, la ciudad se adopta como unidad territorial de referencia, en coherencia con el enfoque conceptual que considera que las desigualdades se manifiestan espacialmente y que las dinámicas urbanas influyen de manera directa en el bienestar y las oportunidades de las personas (Harvey, 1973; Soja, 2010).

Analizar la desigualdad a escala urbana permite captar las heterogeneidades intraciudad que permanecen ocultas en los estudios departamentales o nacionales, ofreciendo así una base empírica más precisa para el diseño de políticas públicas de planificación y desarrollo territorial.

La delimitación de las ciudades en Uruguay se realiza siguiendo las definiciones metodológicas del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU, UDELAR) y la operacionalización propuesta por Martínez et al. (2015, 2020), actualizada mediante la cartografía del Censo 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Estas delimitaciones combinan criterios demográficos, morfológicos y funcionales, considerando la dinámica urbano-territorial y la cotidianeidad de los vínculos entre localidades. En este marco, se identifican los siguientes componentes del Sistema Urbano Nacional:

- Área Metropolitana de Montevideo (AMM): incluye a Montevideo y a las localidades contiguas con continuidad urbano-territorial y vínculos frecuentes por motivos laborales, educativos o de servicios, trascendiendo los límites departamentales.
- Ciudades Intermedias del Uruguay (CIU): conglomerados conformados por localidades contiguas o situadas en un radio de hasta seis kilómetros desde la centralidad principal, con más de 5.000 habitantes. Se integran sobre la base de criterios

demográficos, morfológicos y funcionales, que reflejan la integración cotidiana entre centros urbanos próximos.

- Pequeñas Localidades Urbanas (PLU): localidades con menos de 5.000 habitantes que no forman parte de los conglomerados anteriores. En este estudio se incluyen únicamente de manera agregada, a los efectos de realizar comparaciones por tamaño poblacional.

- Población rural: queda excluida del análisis.

A partir de la cartografía del INE (2023) y aplicando los criterios anteriores, se identifican 47 Ciudades Intermedias (CIU), además del Área Metropolitana de Montevideo (AMM). Esta cifra difiere de las 45 CIU consideradas en el análisis previo basado en el Censo 2011, debido a la incorporación de dos nuevas localidades que superan los 5.000 habitantes: San Jacinto (Canelones) y La Paloma (Rocha), esta última conformando un nuevo conglomerado urbano.

Esta actualización constituye un avance relevante, ya que permite reflejar los cambios en el sistema urbano nacional y actualizar la medición de la desigualdad con base en las delimitaciones más recientes. De este modo, la presente investigación proporciona una descripción ajustada de las desigualdades urbanas en el Uruguay contemporáneo, conservando la comparabilidad con los estudios basados en el Censo 2011.

### **V.III. Fuentes de datos**

La principal fuente de información utilizada en este estudio son los microdatos y la base cartográfica del Censo de Población y Vivienda 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta fuente ofrece cobertura nacional y representatividad a escala local, lo que permite analizar el bienestar y la desigualdad en ciudades de diverso tamaño, incluyendo aquellas con menos de 5.000 habitantes.

El Censo de Población y Vivienda constituye la única fuente estadística con representatividad censal para todo el territorio nacional, a diferencia de otras encuestas continuas de hogares o registros administrativos, que no permiten desagregaciones territoriales de este nivel. Por esta razón, se selecciona como base empírica para la construcción de los indicadores multidimensionales del bienestar.

La delimitación de los ámbitos territoriales de análisis —denominados en adelante Ciudades— sigue los criterios expuestos en el apartado anterior, integrando localidades

definidas por el INE que conforman conglomerados urbanos funcionales. En todos los casos, las variables censales se procesaron a nivel de hogar y posteriormente se asignaron a las personas que lo integran, con el fin de mantener la coherencia entre el enfoque individual de bienestar y la disponibilidad de información.

#### **V.IV. Unidad de análisis**

La elección de la unidad de análisis resulta un aspecto central en la medición del bienestar y la desigualdad, ya que determina el nivel en el que se agregan y comparan las condiciones de vida de la población. En el caso de los estudios de desigualdad multidimensional, las dos unidades más utilizadas son el hogar y la persona, y la decisión entre una u otra tiene implicancias sustantivas en la interpretación de los resultados.

Estudios previos, como el de Franco (2014), muestran que los resultados de desigualdad difieren significativamente según se utilice el hogar o la persona como unidad de análisis. El uso del hogar tiende a subestimar la desigualdad, ya que asigna igual peso a cada hogar sin considerar su tamaño ni la cantidad de personas que lo integran. Dado que existe una relación inversa entre nivel socioeconómico y tamaño del hogar, esta elección puede subestimar diferencias reales en el bienestar individual.

En el marco del enfoque de capacidades de Sen (1980, 1995), el bienestar se entiende como la libertad real de las personas para alcanzar los funcionamientos que valoran. Desde esta perspectiva, el bienestar es una propiedad individual, aunque muchas de sus condiciones se estructuran a nivel del hogar. En coherencia con ello, este estudio adopta la persona como unidad de análisis, considerando únicamente a quienes residen en viviendas particulares.

Si bien las dimensiones seleccionadas para el análisis se construyen a partir de información relevada a nivel de hogar (por ejemplo, condiciones de la vivienda o acceso a bienes), los valores de cada indicador se asignan a todas las personas que integran ese hogar. De este modo, se preserva la información sobre el tamaño y la composición del hogar, evitando que queden invisibilizadas en la medición del bienestar individual.

Esta decisión metodológica permite compatibilizar la estructura de los datos censales con el marco conceptual del estudio, y al mismo tiempo asegurar la comparabilidad con la investigación previa basada en el Censo 2011.

#### **V.V. Selección de dimensiones y operacionalización**

El bienestar se aborda en este estudio desde el enfoque de capacidades, el cual entiende que las condiciones de vida no dependen únicamente de los recursos o bienes disponibles, sino de las libertades reales de las personas para transformar esos recursos en logros que valoran (Sen, 1980; 1995).

Cabe recordar que Sen no propone un conjunto cerrado de dimensiones ni un listado normativo universal, sino que plantea que la elección de las dimensiones debe basarse en juicios sociales y contextuales. En este sentido, las dimensiones seleccionadas en este estudio refieren a resultados observables en el bienestar de los hogares urbanos, pero al mismo tiempo se conciben como factores que potencian capacidades, al ampliar las oportunidades efectivas de educación, de condiciones habitacionales adecuadas y de acceso a bienes y servicios que facilitan la vida cotidiana.

La selección de dimensiones se fundamenta en tres criterios principales:

1. Relevancia teórica, en función del enfoque de capacidades y de la evidencia empírica sobre desigualdad urbana en América Latina;
2. Disponibilidad y calidad de los datos provenientes del Censo de Población y Vivienda 2023;
3. Comparabilidad con estudios nacionales previos (Colafranceschi et al., 2013; Failache et al., 2016; Mariño, 2023).

Cada dimensión se operacionaliza mediante indicadores derivados de los microdatos censales, los cuales se asignan a nivel individual según el hogar de residencia. Este procedimiento mantiene la coherencia con el enfoque del bienestar individual y, al mismo tiempo, refleja las condiciones estructurales del hogar en el que cada persona vive.

En consecuencia, se consideran cuatro dimensiones del bienestar urbano: educación, habitabilidad, vivienda y acceso a recursos. Estas dimensiones recogen aspectos básicos del bienestar cotidiano en el entorno urbano uruguayo y permiten captar desigualdades materiales y de oportunidad entre hogares y personas.

Tabla 1. Dimensiones del bienestar consideradas y operacionalización.

Dimensión	Indicador	Operacionalización	Fuente
Educación	Clima educativo	Promedio de años de estudio de los miembros del hogar	Censo de Población y Vivienda 2023
Habitabilidad	Hacinamiento	Personas/Habitaciones utilizadas para dormir en el hogar	Censo de Población y

Dimensión	Indicador	Operacionalización	Fuente
			Vivienda 2023
Vivienda	Materialidad de la vivienda	Índice compuesto de materiales de paredes, piso y techo del hogar	Censo de Población y Vivienda 2023
Acceso a recursos	Confort y equipamiento del hogar	Índice compuesto de bienes durables del hogar	Censo de Población y Vivienda 2023

Retomando la estrategia de Mariño (2023), en la actualización 2023 se opta por suma simple de componentes (en lugar de ponderadores por componentes principales) para la operacionalización de los índices compuestos de materialidad de la vivienda y de acceso a recursos por transparencia, comparabilidad y claridad interpretativa.

Tabla 2. Operacionalización de índices compuestos

Dimensión	Indicador	VARIABLES QUE LO componen	Operacionalización	Fuente
Vivienda	Materialidad de la vivienda	Paredes, techo, piso	Paredes: 5 = con terminación, 4 = sin terminación, 3 = liviano con revestimiento, 2 = liviano sin revestimiento / otro, 1 = barro / desecho. Techo: 5 = planchada o sistema con cielo raso, 4 = sin protección / cielo raso, 3 = liviano con cielo raso, 2 = liviano sin cielo raso / quincha / otro, 1 = desecho. Piso: 5 = cerámica, madera, vinílico; 3 = arena y portland; 2 = contrapiso / otro; 1 = tierra. Indicador compuesto: suma de los puntajes de pared, techo y piso. Valores más altos indican mejor materialidad.	Censo de Población y Vivienda 2023
Acceso a recursos	Confort y equipamiento del hogar	Calefacción, refrigerador, calefón, internet, secadora, aire acondicionado,	Cada variable se codifica como binaria: 1 = el hogar dispone del bien; 0 = no dispone. Calefacción: hogar con medio para calefaccionar. Refrigerador: hogar dispone de refrigerador. Calefón: hogar dispone de calefón o calentador eléctrico. Internet:	Censo de Población y Vivienda 2023

Dimensión	Indicador	VARIABLES QUE LO componen	Operacionalización	Fuente
		computadora, streaming, auto	hogar con acceso a internet. Secadora: hogar dispone de secadora de ropa. Aire acondicionado: hogar dispone de aire acondicionado. Computadora: hogar dispone de computadora. Streaming: hogar dispone de servicio de streaming. Auto: hogar dispone de auto o camioneta. Indicador compuesto: suma de todas las variables binarias; valores más altos indican mayor confort y equipamiento del hogar.	

Notas metodológicas:

- Aunque los indicadores se construyen a partir de información del hogar, los valores se asignan a cada persona.
- La dimensión de entorno urbanístico no se incluye debido a la falta de información equivalente al Censo de Entorno Urbanístico 2011.
- Las cuatro dimensiones se estandarizan en el rango [0,1], restando el valor mínimo observado y dividiendo por el rango para el cálculo del índice de bienestar multidimensional.
- Los recorridos originales mantienen coherencia conceptual: valores más altos indican mejores condiciones.
- En esta actualización, los indicadores compuestos se calculan mediante suma simple (en lugar de ponderadores por componentes principales), priorizando transparencia, comparabilidad y claridad interpretativa.
- La construcción se realizó sobre microdatos censales armonizados, correspondientes a las delimitaciones urbanas establecidas en el apartado 2, asegurando coherencia espacial y estadística.

## V.VI. Características de las ciudades consideradas en el análisis

Con el objetivo de examinar la relación entre desigualdad y características estructurales de las ciudades —tal como se establece en el objetivo específico 2—, se

consideran cuatro atributos urbanos: tamaño, superficie, velocidad de crecimiento y rigidez del entorno urbano edificado.

Estos atributos han sido ampliamente señalados en la literatura sobre desigualdad urbana en América Latina como factores determinantes de las condiciones de bienestar y de la configuración socioespacial de las ciudades (Harvey, 1977; Roca, 2003; CAF, 2022; Mariño, 2023). Su inclusión permite analizar de qué manera los procesos de expansión, densificación y crecimiento urbano inciden en los niveles de desigualdad multidimensional observados.

Tabla 3. Características de las ciudades consideradas en el análisis de resultados de desigualdad.

Característica	Indicador	Cálculo	Fuente
Tamaño	Población total	Suma de la población de las localidades INE que conforman cada ciudad o conglomerado urbano	Censo de Población y Vivienda 2023
	Superficie	Suma de las áreas de las localidades INE que conforman cada ciudad	Cartografía del INE 2023
Crecimiento	Tasa de crecimiento poblacional 2011 - 2023	$(\text{Población 2023} - \text{Población 2011}) / \text{Población 2011}$	Censo de Población y Vivienda 2011 y 2023
Rigidez del entorno urbano	Densidad poblacional	$\text{Población} / \text{Superficie}$	Censo de Población y Vivienda 2023 y cartografía INE 2023

Los cuatro atributos seleccionados permiten aproximar distintas dimensiones estructurales de las ciudades uruguayas y analizar cómo se relacionan con los niveles de desigualdad multidimensional.

Tamaño poblacional: se asocia a la escala y a la disponibilidad de infraestructura y servicios. Estudios previos señalan que, en América Latina, las ciudades de mayor tamaño tienden a registrar niveles más elevados de desigualdad, debido a su compleja estructura socioespacial (CEPAL, 2017; CAF, 2022).

Superficie urbana: permite analizar la expansión territorial de las ciudades y su correspondencia con el crecimiento poblacional. Una expansión más acelerada que el crecimiento de la población puede reflejar procesos de dispersión urbana y segmentación del espacio.

Tasa de crecimiento poblacional (2011–2023): mide la dinámica demográfica reciente y su intensidad. Las ciudades con mayor crecimiento pueden experimentar presiones sobre el

suelo urbano, la infraestructura y el acceso a servicios, factores que pueden influir en la distribución del bienestar.

Densidad poblacional: se utiliza como aproximación a la rigidez del entorno urbano edificado. Tal como señala Mariño (2023), “cuando el crecimiento poblacional se produce de manera concentrada y no expansiva, la ciudad tiende a densificarse, con menor presión sobre la expansión de la superficie urbana”. En este sentido, la densidad permite vincular la configuración espacial de las ciudades con las condiciones de bienestar y desigualdad observadas.

En conjunto, estos atributos constituyen una caracterización estructural del sistema urbano uruguayo y ofrecen un marco de referencia para interpretar los resultados de desigualdad multidimensional y unidimensional presentados en el capítulo siguiente.

En síntesis, el estudio:

- adopta un enfoque de capacidades para la definición de las dimensiones del bienestar urbano;
- aplica el índice de Maasoumi (1986) como medida de desigualdad multidimensional, complementado con índices tipo Gini para el análisis unidimensional;
- delimita las ciudades según criterios demográficos, morfológicos y funcionales actualizados al Censo 2023; y
- utiliza los microdatos censales armonizados y estandarizados para construir indicadores comparables entre ciudades.

A partir de esta base metodológica, el capítulo siguiente presenta los resultados empíricos del estudio. En primer lugar, se describen los niveles de bienestar y desigualdad en las distintas ciudades y grupos urbanos, para luego analizar las relaciones entre desigualdad y características estructurales de las ciudades, tales como tamaño, densidad y crecimiento poblacional.

Este abordaje permitirá identificar patrones territoriales y tendencias generales de la desigualdad urbana en el Uruguay contemporáneo, aportando evidencia empírica actualizada para el diseño de políticas de planificación y desarrollo orientadas al bienestar y la equidad territorial.

## **VI. RESULTADOS**

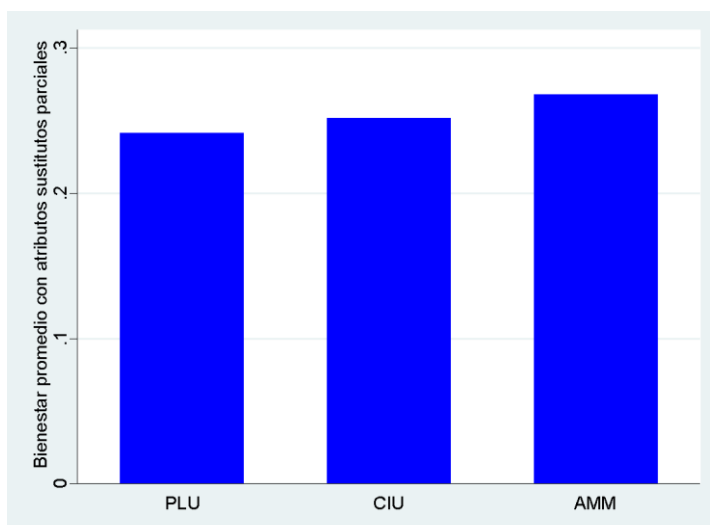
### **VI.I. Descripción de la desigualdad en las ciudades**

A partir de la actualización de los conglomerados urbanos elaborada en base a la cartografía del INE (2023), se identifican 47 Ciudades Intermedias y Urbanas (CIU) además del Área Metropolitana de Montevideo (AMM), en comparación con las 45 consideradas en el Censo 2011. Las nuevas incorporaciones —San Jacinto (Canelones) y La Paloma (Rocha)— reflejan la consolidación de núcleos urbanos que han superado el umbral de 5 000 habitantes, y evidencian la expansión del sistema urbano nacional hacia el Área Metropolitana de Montevideo y el eje este del país, donde se observan procesos recientes de crecimiento residencial y diversificación funcional.

En esta sección se presentan los resultados obtenidos a partir del cálculo del índice de desigualdad multidimensional de Maasoumi (1986), complementados con los índices tipo Gini calculados para cada dimensión. El análisis busca describir los niveles de bienestar y desigualdad en las ciudades uruguayas y explorar su distribución territorial, comparando los resultados obtenidos con los del Censo 2011.

En primer lugar, se presentan los valores promedio del bienestar multidimensional y los niveles de desigualdad por tipo de ciudad —Área Metropolitana, Ciudades Intermedias y Pequeñas Localidades Urbanas—. Esta comparación inicial permite reconocer las diferencias generales entre grupos y situar los resultados de 2023 en relación con la evidencia previa.

Los resultados basados en el Censo 2023 confirman la tendencia observada con los datos del Censo 2011: las ciudades de mayor tamaño poblacional presentan, en promedio, niveles más altos de bienestar. Este patrón sugiere que la concentración demográfica continúa asociada a mejores condiciones de vida relativas, probablemente vinculadas a la mayor disponibilidad de servicios, oportunidades educativas y acceso a infraestructuras urbanas consolidadas. Gráfico 1 Bienestar promedio por tipo de ciudad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

Se observa que el valor del índice de desigualdad multidimensional es mayor en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM), seguido muy de cerca por las Ciudades Intermedias (CIU), mientras que las Pequeñas Localidades Urbanas (PLU) presentan los niveles más bajos de desigualdad. Si bien las diferencias son pequeñas, el orden jerárquico de los valores permite establecer ese ranking. Estos resultados son coherentes con la evidencia presentada por la CEPAL (2017), que señala que las ciudades latinoamericanas de mayor tamaño poblacional tienden a ser también las más desiguales.

Tabla 4. Desigualdad multidimensional por grupo de ciudades.

Tipo de ciudad	Desigualdad multidimensional
Área metropolitana de Montevideo	0,031
Ciudades intermedias	0,030
Pequeñas localidades urbanas	0,025

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

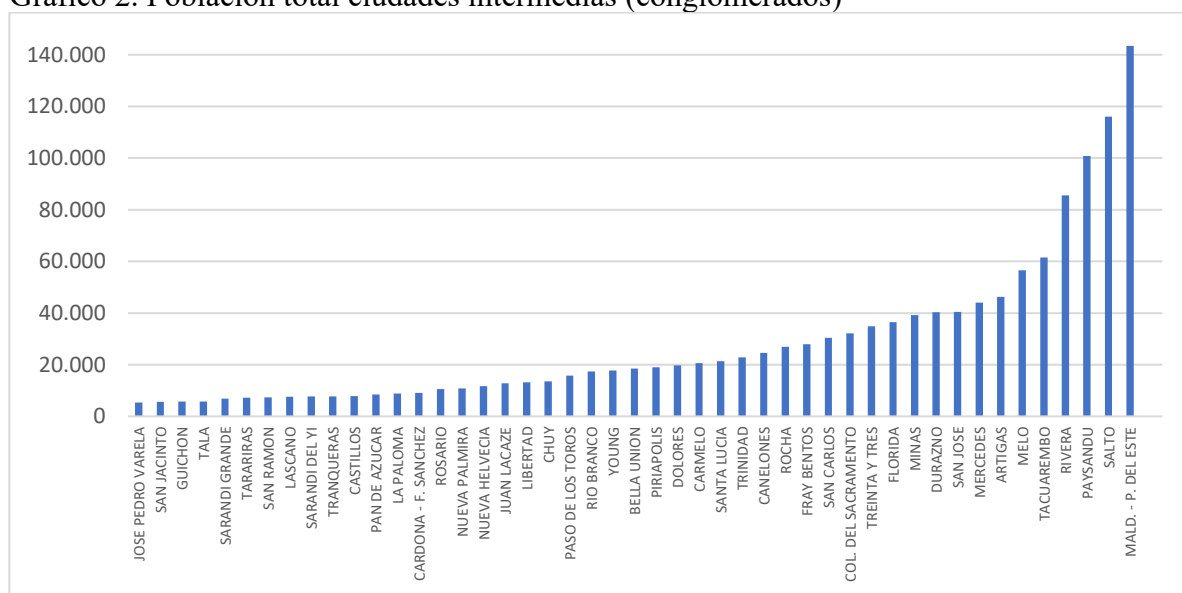
La heterogeneidad dentro del grupo de Ciudades Intermedias es considerable. El Gráfico 2 muestra la diversidad en el tamaño poblacional de las unidades que integran este grupo. Si la población se distribuyera uniformemente en el territorio, Varela, la ciudad más pequeña, podría caber 26,5 veces en el área ocupada por Maldonado–Punta del Este, la más poblada.

Al ordenar las ciudades de menor a mayor según su tamaño poblacional, se observa una continuidad relativa en la mayoría de los casos, salvo en las cuatro últimas posiciones, lo que dificulta identificar subgrupos homogéneos con base en quiebres naturales.

Además, los 19 lugares de mayor tamaño corresponden casi exactamente con las 18 capitales departamentales del grupo de CIU y San Carlos, lo que reafirma el peso de las capitales en la estructura urbana intermedia.

Montevideo no se incluye en el gráfico debido al salto de escala que representa: si la población se distribuyera uniformemente, Varela podría caber 322 veces en Montevideo, mientras que Maldonado–Punta del Este, la ciudad que le sigue en tamaño, podría caber 12,5 veces en la capital. Estas diferencias ilustran la magnitud de la concentración poblacional en el AMM y la posición estructuralmente dominante que ejerce dentro del sistema urbano nacional.

Gráfico 2. Población total ciudades intermedias (conglomerados)

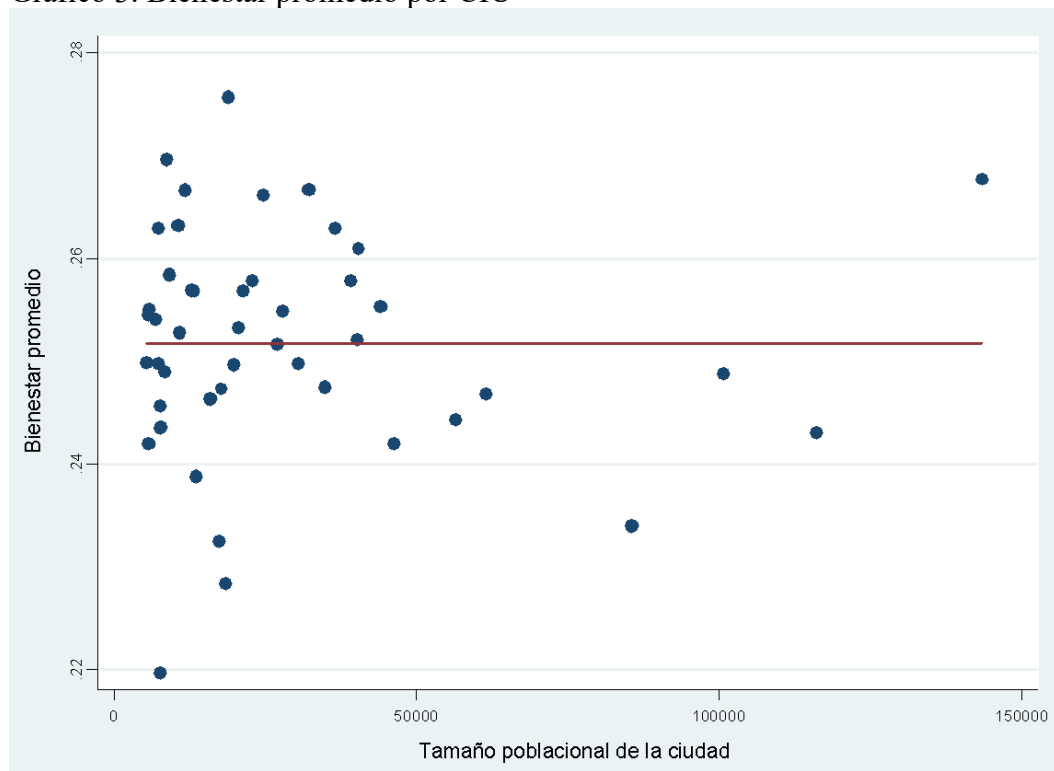


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

En contraste con los resultados obtenidos en 2023 con datos del Censo 2011, donde se observaba una correlación positiva, aunque débil, entre tamaño poblacional y bienestar promedio en las Ciudades Intermedias (Mariño, 2023), los datos actualizados del Censo 2023 muestran que la heterogeneidad territorial en términos de bienestar se mantiene, pero que no existe una relación clara entre tamaño poblacional y bienestar promedio dentro de este grupo. Esto sugiere que, si bien persisten diferencias en las condiciones de vida entre localidades, el tamaño poblacional por sí solo no explica las variaciones en el bienestar promedio.

En cambio, la heterogeneidad observada evidencia la importancia de analizar el bienestar a escalas menores que la departamental, ya que muchas de estas diferencias quedarían invisibilizadas en análisis agregados, retomando así lo planteado en los apartados conceptuales del estudio.

Gráfico 3. Bienestar promedio por CIU



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

A continuación, se presentan los resultados a escala de ciudad, donde la desigualdad multidimensional intraciudad se calcula comparando el bienestar de cada persona con el promedio de su ciudad, mediante el uso del índice de Maatsumi ya mencionado, generando así una medida resumen de las diferencias internas en cada localidad. La Tabla 5 muestra los resultados por ciudad, ordenados de menor a mayor según el valor del índice de desigualdad. Las celdas están coloreadas de manera gradual, donde el verde indica niveles más bajos de desigualdad y el rojo, niveles más altos, facilitando la visualización de las diferencias entre localidades.

Al igual que lo encontrado en Mariño (2023) a partir de datos del Censo 2011, las ciudades con menores niveles de desigualdad multidimensional se localizan principalmente al sur del río Negro. Este patrón territorial es consistente con lo señalado por Rodríguez Miranda (2014), quien identifica una asociación inversa entre desigualdad multidimensional y desarrollo económico, destacando que las disparidades en materia de desarrollo se expresan territorialmente y que los departamentos del sur del país presentan mejores resultados en comparación con los del norte.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que algunas ciudades del sur del río Negro obtienen resultados en materia de desigualdad multidimensional relativamente malos. Se

destacan algunos casos particulares como el Área Metropolitana de Montevideo, Maldonado–Punta del Este y, en menor medida, Piriápolis, donde los niveles de bienestar son comparativamente altos, pero también lo son los niveles de desigualdad. Estos resultados sugieren la presencia de dinámicas urbanas más complejas en contextos de mayor desarrollo económico y concentración poblacional, donde las oportunidades y los recursos no se distribuyen de manera equitativa dentro del territorio urbano.

Tabla 5. Desigualdad multidimensional por ciudad.

Ciudad	Bienestar promedio	Desigualdad multidimensional
TARARIRAS	0,2629	0,0182
SAN JACINTO	0,2545	0,0194
CARDONA FLORENCIO SANCHEZ	0,2584	0,0205
SARANDI GRANDE	0,2541	0,0221
LIBERTAD	0,2568	0,0222
SAN JOSE	0,2609	0,0228
NUEVA HELVECIA	0,2666	0,0228
TALA	0,2550	0,0232
JUAN LACAZE	0,2569	0,0234
SANTA LUCIA	0,2568	0,0235
PAN DE AZUCAR	0,2489	0,0238
GUICHON	0,2419	0,0238
ROSARIO	0,2632	0,0244
TRINIDAD	0,2578	0,0244
CANELO NES	0,2661	0,0245
NUEVA PALMIRA	0,2527	0,0246
COLONIA DEL SACRAMENTO	0,2667	0,0249
FLORIDA	0,2629	0,0252
SAN CARLOS	0,2497	0,0254
SAN RAMON	0,2498	0,0255
PIRIAPOLIS	0,2757	0,0258
LASCANO	0,2456	0,0261
YOUNG	0,2473	0,0265
DO LORES	0,2496	0,0267
FRAY BENTOS	0,2548	0,0268
MINAS	0,2578	0,0270
RIO BRANCO	0,2325	0,0277
CARMELO	0,2532	0,0278
DURAZNO	0,2521	0,0278
CASTILLOS	0,2436	0,0279
PASO DE LOS TOROS	0,2463	0,0280
ROCHA	0,2516	0,0287
LA PALOMA	0,2696	0,0292
MALDONADO PUNTA DEL ESTE	0,2677	0,0296
CHUY	0,2388	0,0298
AMM	0,2682	0,0306
TACUAREMBO	0,2468	0,0311
SARANDI DEL YI	0,2435	0,0312
MERCEDES	0,2553	0,0315
TREINTA Y TRES	0,2474	0,0318
PAYSANDU	0,2487	0,0320
TRANQUERAS	0,2197	0,0324
MELO	0,2443	0,0339
ARTIGAS	0,2420	0,0344
RIVERA	0,2340	0,0348
SALTO	0,2430	0,0370
BELLA UNION	0,2284	0,0373

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

En la función de bienestar multidimensional y en el índice de desigualdad utilizado se asume una sustituibilidad parcial entre los atributos que componen el índice, lo que implica que

un menor logro en una dimensión puede compensarse parcialmente con un mayor logro en otra. Sin embargo, esta forma de agregación puede ocultar comportamientos heterogéneos entre los atributos dentro de cada ciudad, dado que las dimensiones no necesariamente evolucionan de manera similar.

Considerando estas apreciaciones, en la Tabla 6 se presentan, de manera complementaria al análisis multidimensional, los resultados obtenidos a partir del cálculo de índices tipo Gini para cada una de las dimensiones que integran los índices multidimensionales analizados, en cada una de las ciudades. En este caso, la graduación de colores se utiliza para facilitar la comparación entre ciudades en cada atributo de forma unidimensional. Cabe señalar que el recorrido de los indicadores construidos para cada dimensión es distinto, y en algunos casos muy acotados, lo que limita el análisis comparativo tanto entre dimensiones como entre ciudades.

No obstante, este enfoque permite identificar heterogeneidades intraurbanas en el desempeño relativo de las distintas dimensiones que integran el índice multidimensional. Por ejemplo, Minas y Río Branco presentan valores similares en la medida global de bienestar multidimensional (ambas se ubican en torno a la mitad del ranking). Sin embargo, mientras Minas exhibe desempeños intermedios en la mayoría de las dimensiones —excepto en materialidad de la vivienda, donde alcanza valores relativamente más favorables—, Río Branco presenta rezagos en habitabilidad y acceso a recursos, y resultados más favorables en educación y materialidad de la vivienda. La comparación entre ambas ciudades evidencia la pertinencia de analizar de manera complementaria las mediciones unidimensionales y multidimensionales, a fin de captar mejor las particularidades de las desigualdades urbanas.

Tabla 6. Índice de Gini por ciudad y por dimensión

Ciudad	Desigualdad multidimensional	Habitabilidad	Educación	Acceso a recursos	Materialidad de la vivienda
TARARIRAS	0,0182	0,2534	0,1890	0,1183	0,0586
SAN JACINTO	0,0194	0,2334	0,2004	0,1367	0,0577
CARDONA FLORENCIO SANCHEZ	0,0205	0,2495	0,1926	0,1421	0,0530
SARANDI GRANDE	0,0221	0,2521	0,1978	0,1448	0,0555
LIBERTAD	0,0222	0,2364	0,1967	0,1386	0,0585
SAN JOSE	0,0228	0,2405	0,1980	0,1384	0,0583
NUEVA HELVECIA	0,0228	0,2503	0,1948	0,1295	0,0600
TALA	0,0232	0,2372	0,2226	0,1463	0,0532
JUAN LACAZE	0,0234	0,2465	0,1812	0,1459	0,0645
SANTA LUCIA	0,0235	0,2394	0,1911	0,1468	0,0619
PAN DE AZUCAR	0,0238	0,2514	0,1635	0,1482	0,0717
GUICHON	0,0238	0,2510	0,1785	0,1574	0,0536
ROSARIO	0,0244	0,2589	0,1909	0,1365	0,0636
TRINIDAD	0,0244	0,2570	0,1903	0,1405	0,0600
CANELONES	0,0245	0,2363	0,1976	0,1393	0,0581
NUEVA PALMIRA	0,0246	0,2524	0,1850	0,1483	0,0642
COLONIA DEL SACRAMENTO	0,0249	0,2546	0,1900	0,1344	0,0613
FLORIDA	0,0252	0,2505	0,1897	0,1435	0,0553
SAN CARLOS	0,0254	0,2519	0,1779	0,1591	0,0660
SAN RAMON	0,0255	0,2526	0,1842	0,1601	0,0607
PIRIAPOLIS	0,0258	0,2735	0,1843	0,1269	0,0761
LASCANO	0,0261	0,2615	0,1912	0,1596	0,0671
YOUNG	0,0265	0,2615	0,1865	0,1537	0,0633
DOLORES	0,0267	0,2496	0,1855	0,1530	0,0648
FRAY BENTOS	0,0268	0,2550	0,1769	0,1588	0,0633
MINAS	0,0270	0,2619	0,1918	0,1528	0,0597
RIO BRANCO	0,0277	0,2789	0,1855	0,1721	0,0624
CARMELO	0,0278	0,2626	0,1883	0,1566	0,0605
DURAZNO	0,0278	0,2621	0,1876	0,1531	0,0652
CASTILLOS	0,0279	0,2693	0,1944	0,1763	0,0549
PASO DE LOS TOROS	0,0280	0,2711	0,1827	0,1566	0,0708
ROCHA	0,0287	0,2685	0,1916	0,1587	0,0661
LA PALOMA	0,0292	0,2814	0,1947	0,1351	0,0915
MALDONADO PUNTA DEL ESTE	0,0296	0,2674	0,1929	0,1380	0,0732
CHUY	0,0298	0,2616	0,1857	0,1739	0,0679
AMM	0,0306	0,2452	0,2090	0,1480	0,0654
TACUAREMBO	0,0311	0,2658	0,2010	0,1635	0,0696
SARANDI DEL YI	0,0312	0,2793	0,1927	0,1711	0,0706
MERCEDES	0,0315	0,2641	0,1858	0,1623	0,0665
TREINTA Y TRES	0,0318	0,2655	0,1919	0,1707	0,0721
PAYSANDU	0,0320	0,2612	0,1943	0,1642	0,0703
TRANQUERAS	0,0324	0,2680	0,1908	0,1981	0,0736
MELO	0,0339	0,2800	0,1928	0,1766	0,0647
ARTIGAS	0,0344	0,2695	0,1896	0,1765	0,0610
RIVERA	0,0348	0,2652	0,1968	0,1819	0,0777
SALTO	0,0370	0,2598	0,1968	0,1714	0,0857
BELLA UNION	0,0373	0,2749	0,1856	0,1934	0,0845

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

## VI.II. Análisis de resultados de desigualdad en relación con las características de las ciudades

El análisis de la desigualdad en relación con las características estructurales de las ciudades permite identificar los factores territoriales que podrían estar influyendo en las diferencias de bienestar observadas.

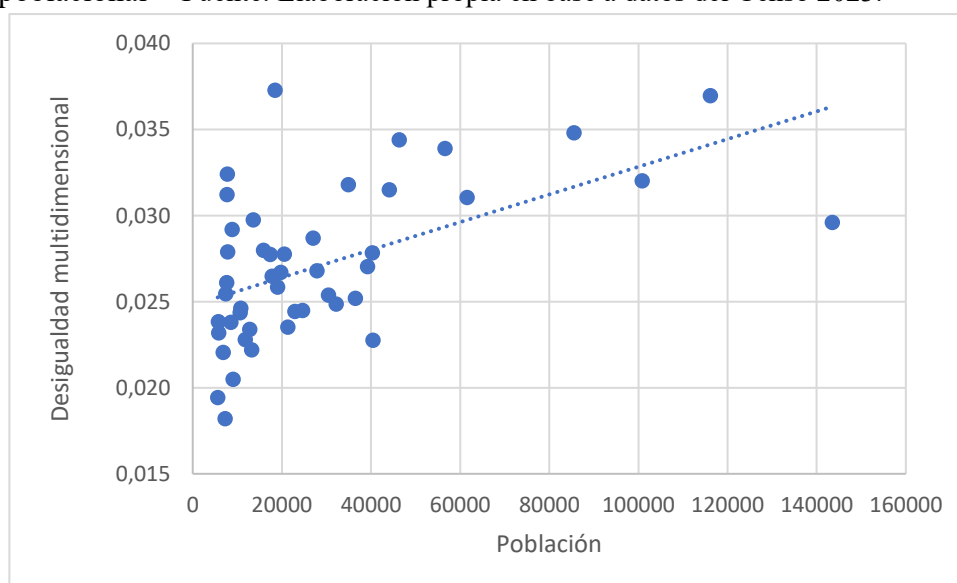
En particular, se consideran cuatro atributos urbanos: tamaño poblacional, superficie urbana, densidad poblacional y tasa de crecimiento poblacional 2011–2023. Estos indicadores fueron seleccionados por su relevancia teórica y empírica en la literatura sobre desigualdad urbana, donde suelen emplearse para explicar las variaciones espaciales en la distribución del bienestar (CAF, 2022; CEPAL, 2017; Roca, 2003; Mariño, 2023).

Los resultados muestran una asociación positiva entre tamaño poblacional y desigualdad multidimensional: las ciudades más grandes tienden, en promedio, a presentar niveles más altos de desigualdad.

Aunque la dispersión de los valores es considerable, el patrón general indica que las ciudades intermedias mayores y el Área Metropolitana de Montevideo (AMM) concentran las brechas más amplias.

Este comportamiento es coherente con la evidencia regional que sugiere que las ciudades grandes, al concentrar mayores oportunidades de empleo, educación y servicios, también exhiben una mayor diferenciación interna.

La expansión urbana, la segregación residencial y la especialización funcional del territorio tienden a reforzar estas desigualdades espaciales, incluso en contextos de alto bienestar promedio (ONU-Hábitat, 2020; CAF, 2022). Gráfico 4. Desigualdad multidimensional y tamaño poblacional - Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

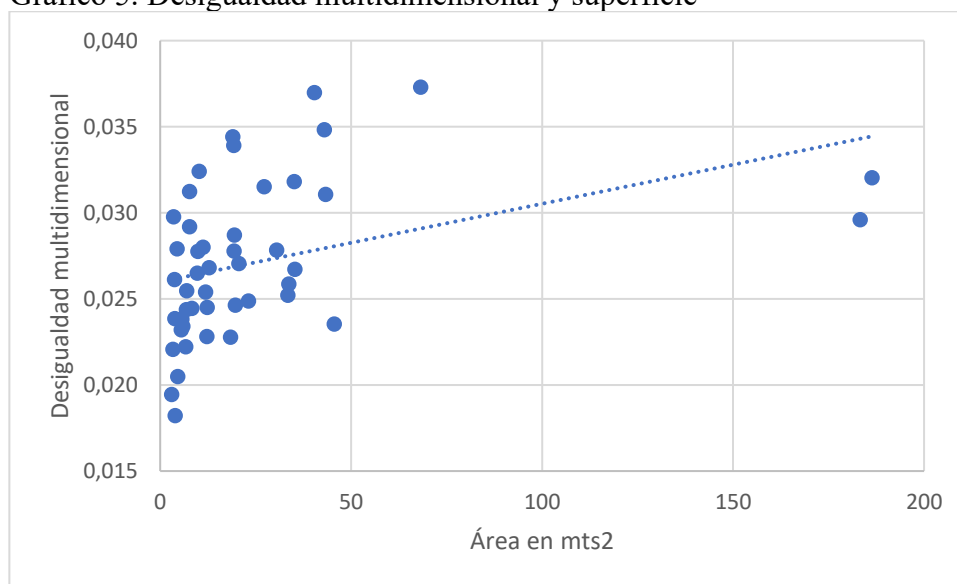


El análisis de la superficie urbana muestra un comportamiento similar al del tamaño poblacional, lo que se explica por la fuerte correlación entre ambas variables. Las ciudades con mayor superficie tienden a presentar también niveles más altos de desigualdad, lo que refuerza la interpretación anterior: los procesos de expansión territorial suelen acompañarse de una fragmentación socioespacial creciente.

La literatura latinoamericana señala que la expansión urbana sin una adecuada planificación puede dar lugar a una distribución desigual del acceso a infraestructura, servicios y transporte (Harvey, 1977; Roca, 2003).

En este sentido, los resultados para Uruguay confirman que las ciudades extensas y densamente ocupadas presentan mayores diferencias internas, asociadas a la coexistencia de sectores consolidados y periferias con menor dotación de servicios urbanos.

Gráfico 5. Desigualdad multidimensional y superficie



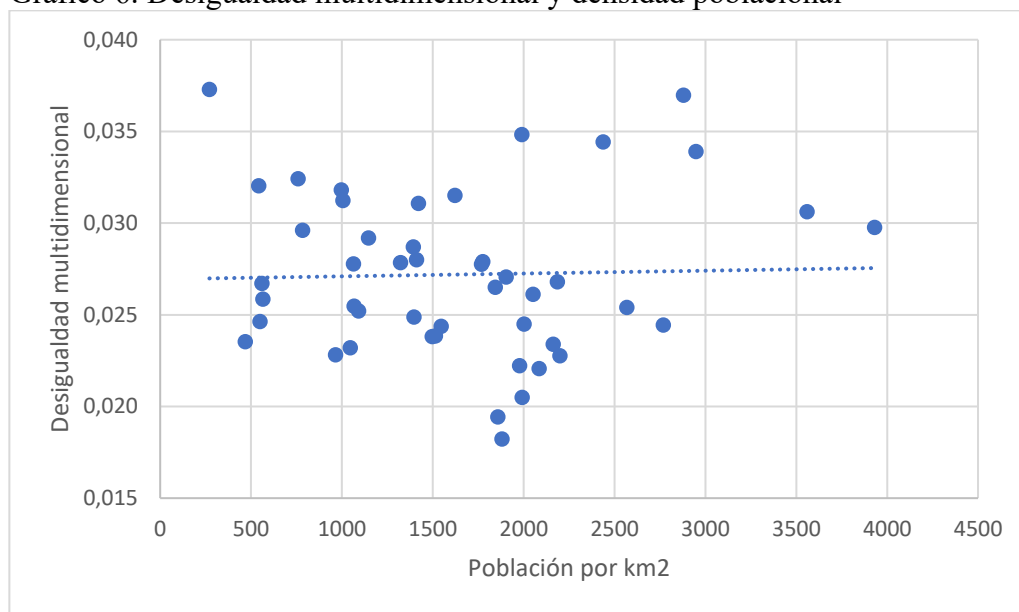
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

En relación con la densidad poblacional, los resultados no evidencian una correlación significativa con los niveles de desigualdad multidimensional. La pendiente de la relación es positiva, aunque débil, lo que sugiere que la densidad no constituye un factor explicativo relevante en este contexto.

Desde un punto de vista teórico, podría esperarse que una mayor compacidad urbana favoreciera una distribución más equitativa del bienestar, al permitir una mejor provisión de servicios e infraestructura y una mayor interacción social (Roca, 2003; ONU-Hábitat, 2020). Sin embargo, los resultados del Censo 2023 indican que, en el caso uruguayo, la densidad por

sí sola no refleja las diferencias cualitativas del entorno urbano. Esto puede vincularse con la ausencia de información sobre el entorno físico y ambiental en el nuevo relevamiento censal, lo que limita la posibilidad de incorporar variables sobre calidad del espacio urbano, transporte o accesibilidad.

Gráfico 6. Desigualdad multidimensional y densidad poblacional

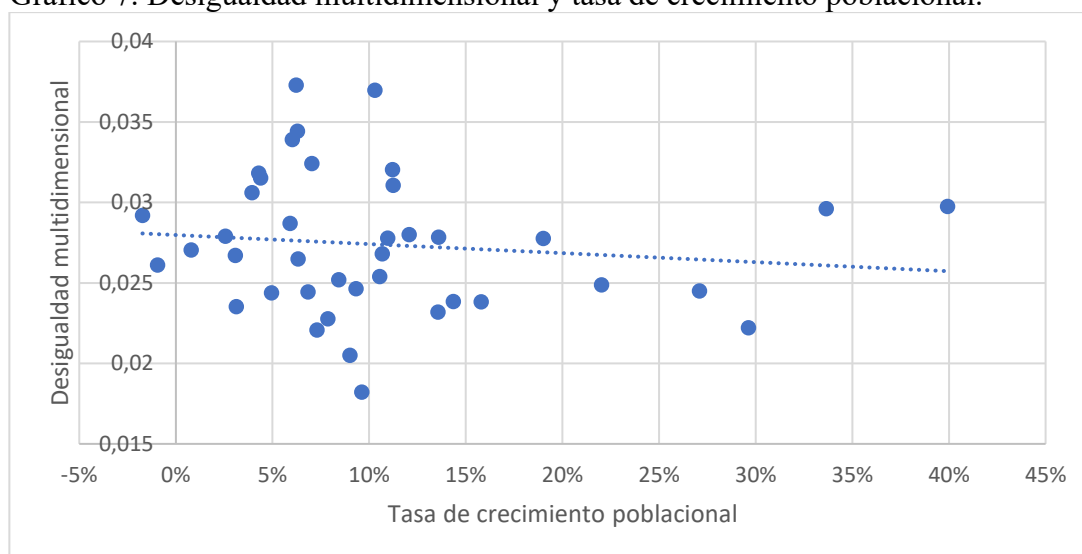


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

En cuanto a la tasa de crecimiento poblacional 2011–2023, tampoco se observa una relación clara con los niveles de desigualdad multidimensional. La mayoría de las ciudades experimentó un crecimiento demográfico moderado durante el período, sin que ello implicara transformaciones significativas en su estructura social o espacial. Estos resultados son coherentes con lo planteado por Pellegrino (2013) respecto al carácter estable del sistema

urbano uruguayo, donde los procesos de expansión demográfica son graduales y no han generado, al menos en esta fase, impactos directos sobre la distribución del bienestar.

Gráfico 7. Desigualdad multidimensional y tasa de crecimiento poblacional.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

En conjunto, los resultados muestran que la escala urbana (tamaño y superficie) se correlaciona positivamente con la desigualdad, mientras que los indicadores de densidad y crecimiento poblacional no exhiben asociaciones significativas con los resultados de desigualdad. Esto sugiere que las diferencias en desigualdad multidimensional responden menos a las dinámicas recientes de expansión demográfica que a estructuras históricas y espaciales consolidadas.

En las ciudades de mayor tamaño, la desigualdad parece estar vinculada a la segmentación socioespacial y a la concentración territorial de oportunidades. En cambio, las ciudades más pequeñas presentan niveles más bajos de desigualdad, probablemente debido a estructuras sociales más homogéneas y a una menor diferenciación funcional del espacio urbano.

Estos resultados confirman la necesidad de abordar la desigualdad urbana en Uruguay desde una perspectiva que combine el enfoque multidimensional con el análisis de las formas y estructuras territoriales, reconociendo que las brechas en el bienestar no se explican solo por los atributos individuales o del hogar, sino también por la organización espacial y las dinámicas del territorio.

Con el objetivo de complementar el análisis multidimensional, se presentan a continuación los resultados de los índices tipo Gini calculados para cada una de las dimensiones que componen el índice de bienestar multidimensional: educación, habitabilidad, vivienda y

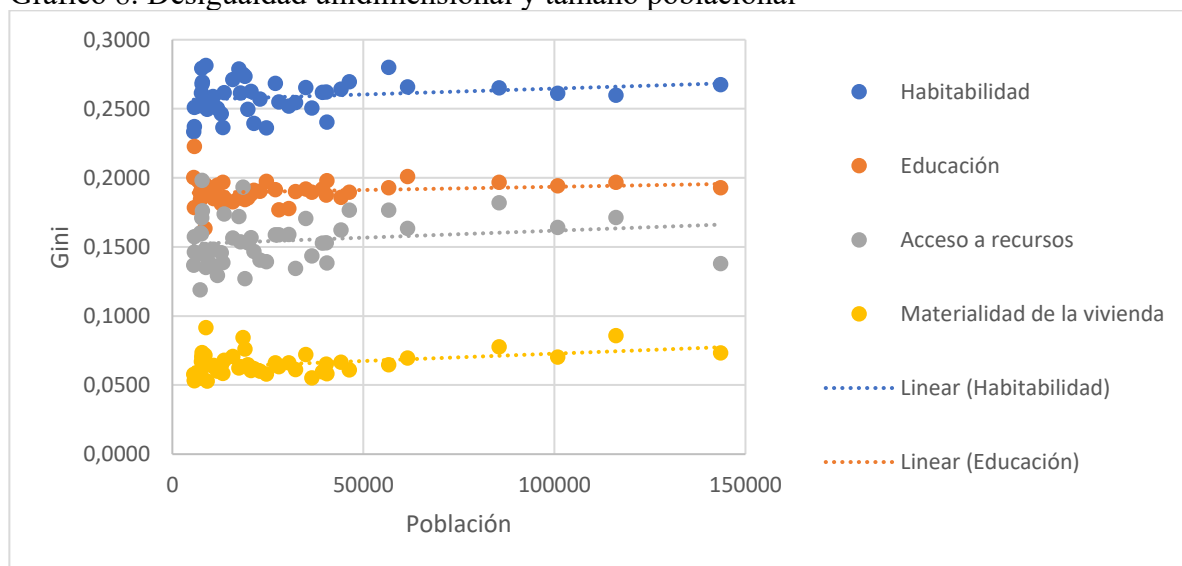
acceso a recursos. Estos resultados permiten desagregar la desigualdad total y observar en qué medida cada dimensión contribuye a las diferencias generales entre las ciudades.

En este caso, los indicadores se calculan para cada ciudad de manera independiente, y la graduación de colores utilizada en los gráficos busca facilitar la comparación visual entre ellas. Dado que las escalas de las variables difieren —algunas con recorridos más amplios que otras—, las comparaciones entre dimensiones deben interpretarse con precaución: la amplitud de los recorridos puede influir en la magnitud del índice, limitando el análisis de las disparidades relativas.

Los resultados —presentados en los Gráficos 8 a 11— indican que la relación entre desigualdad y tamaño de las ciudades —observada en el análisis multidimensional— se mantiene en la mirada unidimensional, tanto en términos de población como de superficie urbana: las ciudades más grandes y extensas tienden a ser también las más desiguales.

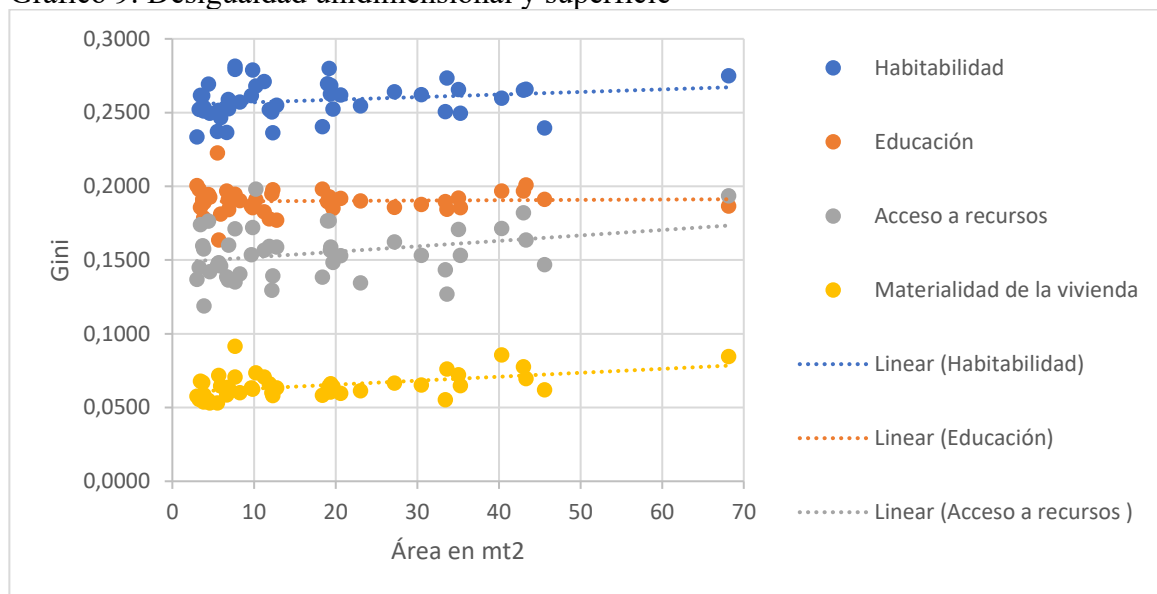
En cambio, las demás características consideradas —densidad y crecimiento poblacional— no muestran correlación con la desigualdad unidimensional, lo que sugiere que el factor de escala sigue siendo el componente más relevante para explicar las disparidades urbanas en el país.

Gráfico 8. Desigualdad unidimensional y tamaño poblacional



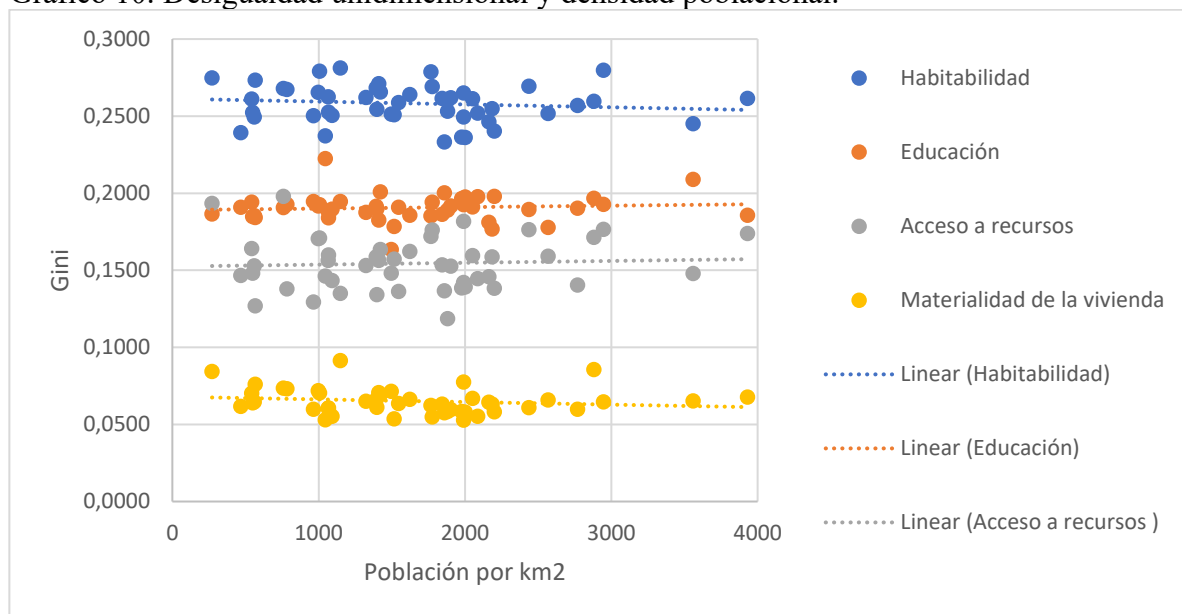
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

Gráfico 9. Desigualdad unidimensional y superficie



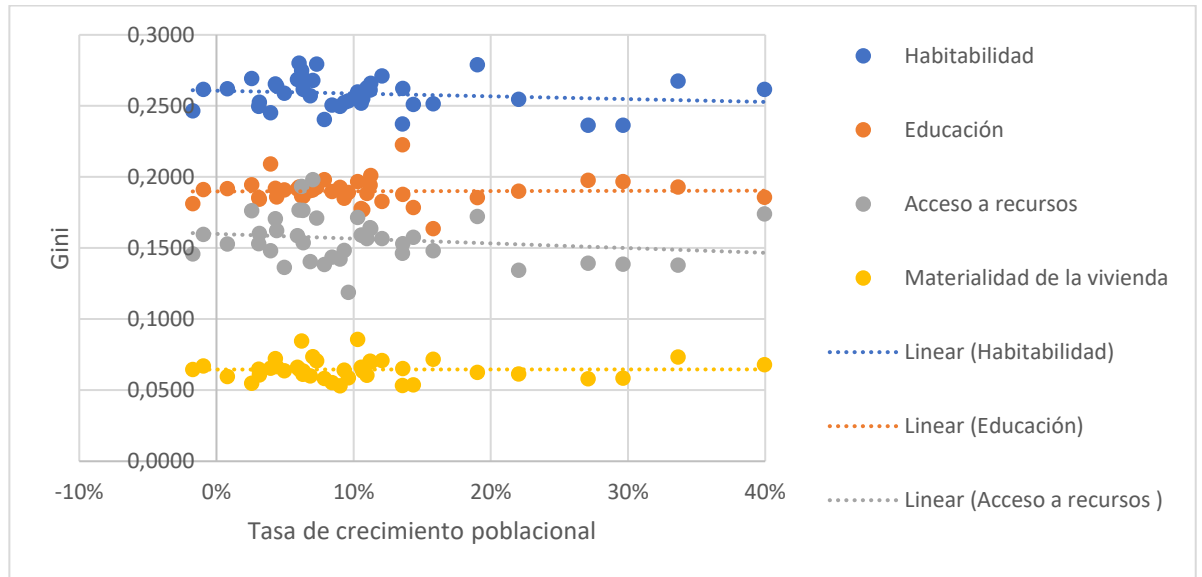
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

Gráfico 10. Desigualdad unidimensional y densidad poblacional.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

Gráfico 11. Desigualdad unidimensional y tasa de crecimiento poblacional 2011 – 2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2023.

En síntesis, el análisis unidimensional refuerza los resultados del enfoque multidimensional, mostrando que la escala urbana continúa siendo un determinante estructural de la desigualdad.

## VII. COMENTARIOS FINALES

El presente trabajo actualiza y amplía el análisis del bienestar y la desigualdad urbana en Uruguay, retomando la línea de investigación desarrollada en Mariño (2023) y utilizando la información proveniente del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2023.

El objetivo central fue describir las desigualdades en el bienestar multidimensional a escala de ciudad e indagar su relación con características estructurales de las ciudades, en un contexto de creciente interés por comprender las dinámicas territoriales que acompañan los procesos de urbanización y desarrollo.

Los resultados confirman la relevancia analítica de la escala de ciudad como unidad de observación. El análisis a este nivel permite captar heterogeneidades territoriales que permanecen ocultas en estudios agregados a nivel nacional o departamental.

El ordenamiento de las ciudades según sus niveles de bienestar y desigualdad muestra que las diferencias entre ellas no responden únicamente al tamaño poblacional, sino también a sus estructuras productivas y posicionamiento dentro del sistema urbano nacional.

El grupo de Ciudades Intermedias continúa mostrando una gran heterogeneidad interna, tanto en tamaño como en desempeño, lo que confirma la necesidad de considerar las dinámicas locales y regionales específicas y de avanzar en aproximaciones subdepartamentales para una mejor comprensión de las desigualdades territoriales.

### **VII.I. Principales hallazgos del análisis**

Los resultados obtenidos a partir del índice de Maasoumi (1986) y de los indicadores unidimensionales permiten identificar patrones persistentes y consistentes con la evidencia previa:

- El gradiente territorial norte–sur se mantiene como una de las expresiones más estables de la desigualdad.
- Se verifica nuevamente una relación positiva entre desigualdad y escala urbana —en términos de población y superficie—, mientras que la densidad y el crecimiento poblacional no muestran asociaciones significativas.
- Las ciudades más grandes presentan mayores niveles de bienestar promedio, pero también mayores brechas internas, lo que sugiere que la concentración urbana no necesariamente reduce las desigualdades.
- Estas tendencias confirman la importancia de abordar el bienestar urbano desde un enfoque multidimensional y territorial, en el que las formas y estructuras de las ciudades se reconocen como factores determinantes de la desigualdad.

### **VII. II. Aportes metodológicos y alcances del estudio**

El estudio reafirma el valor de articular medidas multidimensionales con indicadores unidimensionales por atributo, dado que ambos enfoques se complementan: el primero permite observar patrones agregados, y el segundo identifica los componentes específicos de las brechas.

A la vez, se debe señalar que la delimitación de los conglomerados urbanos utilizada en este análisis tiene carácter preliminar, ya que se construyó como una primera actualización exploratoria con base en la cartografía del INE (2023). Por tanto, los resultados aquí presentados deben interpretarse también como preliminares, especialmente en lo que respecta a la comparación entre ciudades y el análisis de tendencias territoriales.

Esta advertencia no debilita los hallazgos, sino que subraya la necesidad de continuar refinando los criterios de delimitación y fortalecer las bases metodológicas para el análisis urbano en Uruguay.

Asimismo, se recomienda sofisticar la metodología incorporando herramientas que permitan identificar desigualdades específicas de grupos vulnerables —como personas mayores, infancia, hogares monoparentales o población migrante— e integrar la perspectiva de género, tanto en la construcción de los indicadores como en la interpretación de los resultados.

Ello permitiría capturar dimensiones de la desigualdad que permanecen invisibilizadas en las medidas promedio y avanzar hacia un análisis más inclusivo del bienestar urbano.

### **VII.III. Implicancias para la política pública**

Desde el punto de vista de la planificación y la gestión territorial, los resultados refuerzan la necesidad de políticas diferenciadas según la escala y tipo de ciudad. El abordaje a nivel urbano permite orientar la asignación de recursos y el diseño de intervenciones específicas en función de las brechas internas y las capacidades locales.

### **VII.IV. Desafíos y líneas futuras de investigación**

Los avances de este estudio abren nuevas preguntas para futuras investigaciones.

En primer lugar, se propone incorporar dimensiones demográficas que resultan cada vez más relevantes para entender las desigualdades urbanas, como el envejecimiento poblacional, la relación de dependencia demográfica y los cambios en la estructura por edad. Estas variables inciden directamente en la demanda de servicios, la planificación de infraestructuras y la sostenibilidad de los sistemas locales de cuidado.

También resulta clave avanzar en la integración de factores económicos y territoriales, considerando la estructura productiva local, la presencia del Estado, las inversiones públicas y privadas que moldean la dinámica urbana.

Esto permitiría explorar con mayor profundidad las relaciones funcionales entre los conglomerados urbanos, analizando la forma en que las jerarquías y vínculos entre ciudades inciden en la distribución del bienestar.

Finalmente, el aprovechamiento de nuevas fuentes de información —registros administrativos, encuestas continuas, sistemas georreferenciados, inteligencia artificial—

constituirá un paso necesario para consolidar un sistema de monitoreo urbano capaz de seguir la evolución del bienestar y la desigualdad en el territorio nacional.

En síntesis, los resultados de esta actualización confirman que el análisis del bienestar urbano en Uruguay requiere una mirada que combine la dimensión social, territorial y demográfica. Integrar estas dimensiones en el diseño de políticas públicas permitirá avanzar hacia ciudades más equitativas, inclusivas y sostenibles, y hacia un conocimiento más profundo de las transformaciones territoriales del bienestar en el país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Atuesta, B., Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2018). Measuring multidimensional inequality: Methodologies and applications. [Journal/Publisher].
- Burgess, E. W. (1925). *The growth of the city: An introduction to a research project*. University of Chicago Press.
- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2022). *Desigualdad en América Latina: Un análisis multidimensional*. Recuperado de <https://www.caf.com>
- Cabella, W., Martínez, G., & Varela, A. (2015). *Evolución del tamaño y estructura del hogar en Uruguay: Análisis de los censos de 1996 y 2011*. Instituto Nacional de Estadística (INE). Recuperado de <https://www.ine.gub.uy>
- Castells, M. (1972). *The urban question: A Marxist approach*. MIT Press.
- Colom González, M. (2019). *Ciudades complejas: Diversidad y planificación urbana*. Editorial UOC.
- Deneulin, S., Nebel, A., & Sagovsky, N. (2007). *Transforming unjust structures: The capability approach and development ethics*. Routledge.
- Dubois, H. F. W. (2008). Capabilities and the social dimension of well-being. *Journal of Human Development*, 9(3), 345–364.
- Gasparini, L., Cruces, G., & Tornarolli, L. (2011). *Desigualdad y movilidad social en América Latina: Medición y análisis*. Buenos Aires: CEDLAS.
- Harvey, D. (1973). *Social justice and the city*. Edward Arnold.
- Harvey, D. (1977). *Urbanization and the forms of capital accumulation*. Blackwell.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Blackwell.
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. Random House.
- Jiménez, P. (2015). Urbanización y transformación del espacio rural-urbano. *Revista de Estudios Urbanos*, 12(2), 45–67.

- Kymlicka, W. (1990). *Contemporary political philosophy: An introduction*. Oxford University Press.
- Lefebvre, H. (1972). *La producción del espacio*. Anthropos.
- Lobao, L., Hooks, G., & Tickamyer, A. (2007). The emerging roles of rural America in the global economy. *Rural Sociology*, 72(2), 269–290.
- Lorenz, M. O. (1905). Methods of measuring the concentration of wealth. *Publications of the American Statistical Association*, 9(70), 209–219.
- Maasoumi, E. (1986). The measurement and decomposition of multidimensional inequality. *Econometrica*, 54(4), 991–997.
- Martínez, G., Cabella, W., & Varela, A. (2020). Crecimiento urbano y segregación socioespacial en Uruguay: Tendencias y desafíos. *Revista Uruguaya de Sociología*, 31(1), 45–67. <https://doi.org/10.22235/rus.v31i1.1234>
- Martínez, M., Vázquez, J., & Gómez, L. (2020). *Dinámicas urbanas en ciudades medianas de Uruguay*. Instituto de Planificación Nacional.
- Mariño, A. (2023). *Desigualdad multidimensional en las ciudades uruguayas* [Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales]. Repositorio Colibrí. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy>
- MVOTMA – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2018). *Informe sobre el crecimiento urbano y la infraestructura en Uruguay*.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Basic Books.
- Pellegrino, A. (2013). Transición demográfica y envejecimiento en América Latina y el Caribe. *Revista Latinoamericana de Población*, 7(1), 1–20. <https://doi.org/10.22235/rlp.v7i1.123>
- Pellegrino, A., Martínez, G., & Varela, A. (2008). Urbanización y desarrollo en Uruguay: Tendencias y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales*, 14(2), 23–45. <https://doi.org/10.22235/rcs.v14i2.567>
- Pereira, J. (2011). *Bienestar y desigualdad: Teoría y métricas*. Fondo de Cultura Económica.
- Pereira, J. (2014). *Enfoques de justicia distributiva y bienestar humano*. Siglo XXI.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano 2023: Desigualdad y bienestar en las ciudades*. Recuperado de <https://www.uy.undp.org>
- Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. PNUD Uruguay. Recuperado de [https://www.academia.edu/7338211/Desarrollo\\_econ%C3%B3mico\\_y\\_disparidades\\_territoriales\\_en\\_Uruguay](https://www.academia.edu/7338211/Desarrollo_econ%C3%B3mico_y_disparidades_territoriales_en_Uruguay)

- Rodríguez Miranda, A. (2006). Desarrollo económico territorial endógeno: Teoría y aplicación al caso uruguayo. Documento de trabajo, FCEA-IE. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4157>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93–114.
- Roca, J. (2003). *La ciudad difusa: Planificación y expansión urbana*. Ariel.
- Sen, A. (1980). Equality of what? In S. McMurrin (Ed.), *The Tanner lectures on human values* (pp. 195–220). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1995). *Inequality reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Soja, E. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Trovero, M. (2021). La ciudad de Chicago y el urbanismo histórico. *Revista de Sociología Urbana*, 15(1), 23–40.
- Van de Kaa, D. J. (2002). The second demographic transition revisited: Theories and evidence. In R. A. Bulatao & J. B. Casterline (Eds.), *Global fertility transition* (pp. 81–126). Springer.
- Varela, A., Cabella, W., & Martínez, G. (2008). Hogares y estructuras familiares en Uruguay: Tendencias y transformaciones. *Revista Uruguaya de Sociología*, 13(2), 67–89. <https://doi.org/10.22235/rus.v13i2.234>
- Zavala de Cosío, E. (1993). *Transición demográfica en América Latina: Modelos y tendencias*. CEPAL.

## **GOVERNANÇA TERRITORIAL E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: Análise comparativa Brasil e Uruguai**

*GOBERNANZA TERRITORIAL Y CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE:  
Un análisis comparativo de Brasil y Uruguay*

*TERRITORIAL GOVERNANCE AND SUSTAINABLE PUBLIC  
PROCUREMENT: A comparative analysis between Brazil and Uruguay*

Consuêla Félix de Vasconcelos Neta<sup>12</sup>

**Resumo:** No cenário atual, as contratações públicas sustentáveis surgem como resposta à crescente preocupação ambiental, promovendo aquisições estatais baseadas em critérios econômicos, sociais e ambientais. Além de influenciar o mercado, essas práticas fortalecem a governança territorial ao articular políticas adaptadas às realidades locais. Partindo desse pressuposto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar comparativamente os mecanismos jurídicos e institucionais que estruturam as contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai, com foco na governança territorial. Metodologicamente, o estudo se caracteriza como teórico, de abordagem qualitativa e objetivos mistos (descritivos e exploratórios). Conclui-se que as contratações públicas sustentáveis representam um instrumento estratégico para promover o desenvolvimento sustentável e a justiça socioambiental, especialmente quando articuladas por meio da governança territorial. A comparação entre Brasil e Uruguai revela que, embora ambos compartilhem desafios regionais semelhantes — como questões socioambientais e a busca por desenvolvimento sustentável —, adotam modelos jurídicos e institucionais distintos para a implementação das contratações públicas sustentáveis. Essa diferença permite observar como cada país estrutura seus mecanismos normativos e operacionais, influenciando diretamente a efetividade das políticas.

**Palavras-chave:** Governança territorial; Direito comparado; Desenvolvimento sustentável.

**Resumen:** En el escenario actual, la contratación pública sostenible surge como respuesta a la creciente preocupación ambiental, promoviendo adquisiciones estatales basadas en criterios económicos, sociales y ambientales. Además de influir en el mercado, estas prácticas fortalecen la gobernanza territorial al articular políticas adaptadas a las realidades locales. Partiendo de esta premisa, este artículo busca analizar comparativamente los mecanismos legales e

---

<sup>12</sup> Mestre em Tecnologia e Gestão em Educação - Universidade Federal Rural de Pernambuco. Doutoranda em Direito Constitucional PPGD – UNIFOR. Possui especialização em Direito Constitucional, Licitações e Contratos e Gestão Pública, além de formação complementar pela École de Management de La Sorbonne, Universidade de Paris, e pela Universidade de Coimbra, Portugal.

institucionales que estructuran la contratación pública sostenible en Brasil y Uruguay, con énfasis en la gobernanza territorial. Metodológicamente, el estudio se caracteriza por ser teórico, con un enfoque cualitativo y objetivos mixtos (descriptivos y exploratorios). Se concluye que la contratación pública sostenible representa un instrumento estratégico para promover el desarrollo sostenible y la justicia socioambiental, especialmente cuando se articula a través de la gobernanza territorial. Una comparación entre Brasil y Uruguay revela que, si bien ambos comparten desafíos regionales similares —como las cuestiones socioambientales y la búsqueda del desarrollo sostenible—, adoptan modelos legales e institucionales distintos para la implementación de la contratación pública sostenible. Esta diferencia nos permite observar cómo cada país estructura sus mecanismos normativos y operativos, lo que influye directamente en la eficacia de las políticas.

**Palabras clave:** Gobernanza territorial; Derecho comparado; Desarrollo sostenible.

**Abstract:** In the current scenario, sustainable public procurement has emerged as a response to growing environmental concerns, promoting state acquisitions based on economic, social, and environmental criteria. In addition to influencing the market, these practices strengthen territorial governance by articulating policies adapted to local realities. Based on this premise, this article aims to comparatively analyze the legal and institutional mechanisms that structure sustainable public procurement in Brazil and Uruguay, with a focus on territorial governance. Methodologically, the study is characterized as theoretical, with a qualitative approach and mixed objectives (descriptive and exploratory). It is concluded that sustainable public procurement represents a strategic instrument to promote sustainable development and socio-environmental justice, especially when articulated through territorial governance. The comparison between Brazil and Uruguay reveals that, although both share similar regional challenges — such as socio-environmental issues and the search for sustainable development —, they adopt distinct legal and institutional models for the implementation of sustainable public procurement. This difference allows us to observe how each country structures its normative and operational mechanisms, directly influencing the effectiveness of the policies.

**Keywords:** Territorial governance; Comparative law; Sustainable development.

## INTRODUÇÃO

Em primeira instância, nota-se que a crescente preocupação com o meio ambiente influencia a formulação e implementação de políticas públicas, tanto em âmbito local quanto global. Nesse contexto, destacam-se as compras públicas sustentáveis (CPSs), que se diferenciam por promover práticas de aquisição baseadas em critérios que consideram o equilíbrio ambiental, social e econômico (Souza; Xavier; Mello, 2021).

Sob uma perspectiva crítica, se nota que a adoção dessas medidas reflete a inquietação da sociedade e dos governos diante da escassez de recursos naturais e dos impactos negativos

que sua exaustão pode causar, como a degradação do meio ambiente. Dito isso, é oportuno salientar que as CPSs podem gerar efeitos positivos nas cadeias produtivas, impulsionando práticas sustentáveis e contribuindo para melhores resultados em termos de produtividade, desempenho e volume de negócios (Souza; Xavier; Mello, 2021).

Adiante, no contexto internacional, as CPS são compreendidas como a utilização do poder de aquisição do Estado para obter bens, serviços e obras de maneira a maximizar os benefícios não somente econômicos, mas também sociais e ambientais ao longo do ciclo de vida do produto. Desse modo, entre os promotores das CPS, destaca-se a Agenda 2030, a qual, por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), encoraja as nações a reconsiderarem suas abordagens de compras públicas, adotando critérios que considerem os impactos econômicos, sociais e ambientais das contratações (Nações Unidas, 2015).

Especificamente, é possível destacar que as compras sustentáveis se correlacionam diretamente com três ODS e indiretamente com ao menos quatro. Dentre as que se relacionam diretamente, citam-se as ODS 9, 11 e 12, as quais tratam da inovação nos meios de produção, do fomento a comunidades sustentáveis e ao consumo e produção conscientes, respectivamente (Nações Unidas, 2015). Claramente, todas essas pautas se associam com compras sustentáveis, pois a busca por equilíbrio fomenta o desenvolvimento de uma indústria menos poluente por meio da inovação, de uma sociedade mais alinhada com o meio ambiente e de pessoas mais conscientes do impacto de suas práticas de consumo.

Ademais, consoante Souza e Pellegrini (2023), afirmam que o Estado, por ser um dos principais compradores de produtos e serviços, detém significativa capacidade de influenciar comportamentos no mercado. Nesse entendimento, percebe-se que os processos licitatórios podem ser empregados de maneira estratégica para fomentar práticas sustentáveis ao relacionarem a aquisição à adesão a critérios que consideram não somente o menor custo, mas também questões ambientais.

Em outros termos, a implementação de diretrizes de compra que favoreçam organizações que possuem uma conduta sustentável é uma eficiente ferramenta para estimular que outras empresas se alinhem a essas práticas. Complementando essa questão, citam-se Oscar Júnior e Nunes (2021), que tratam da noção de governança territorial, a qual é compreendida como um arranjo administrativo que propõe a articulação de agentes de múltiplas realidades, de modo a produzir políticas públicas que atendam demandas reais.

Nessa linha, fica claro que o propósito desse modelo administrativo é a territorialização das estratégias públicas, seja para o combate de questões ambientais e climáticas ou para investigar soluções sensíveis às nuances da desigualdade socioespacial

(Oscar Júnior; Nunes, 2021). Sendo assim, a implementação de aquisições públicas sustentáveis pode atuar como um instrumento estratégico para a territorialização de políticas de sustentabilidade, favorecendo o desenvolvimento local e a equidade ambiental.

À vista disso, destaca-se que a seleção de um recorte comparativo entre as licitações sustentáveis do Brasil e do Uruguai fundamenta-se em uma combinação estratégica de fatores geográficos, regulatórios e institucionais. Sob essa ótica, a proximidade geográfica entre as duas nações, ambas enquadradas no contexto sul-americano e no Mercosul, proporciona um ambiente favorável para a análise de práticas públicas sob condições regionais semelhantes.

Desse modo, citam-se semelhanças como desafios socioambientais compartilhados e realidades econômicas interdependentes. No entanto, no decorrer da presente investigação, notar-se-á que os marcos regulatórios adotados pelo Brasil e Uruguai em relação às aquisições públicas sustentáveis são distintos e possibilitam a observação de como diferentes disposições jurídicas influenciam na execução de políticas de compras ecológicas.

Tendo esse contexto em vista, delimitou-se como problema de pesquisa: de que forma os marcos jurídicos e institucionais regulam e influenciam as contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai, no contexto da governança territorial? Ainda, estabeleceu-se como objetivo geral: analisar comparativamente os mecanismos jurídicos e institucionais que estruturam as contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai, com foco na governança territorial.

Conjuntamente, com o fito de aprofundar a pesquisa, foram delineados os objetivos específicos: a) Identificar e descrever os marcos normativos que regulam as contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai. Não somente foram estabelecidos os objetivos de: b) Analisar os arranjos institucionais e administrativos envolvidos na governança contratual sustentável em nível territorial nos dois países; c) Comparar os elementos jurídicos e operacionais presentes nas experiências brasileira e uruguaia, a partir de fontes legais e documentos institucionais.

Metodologicamente, este estudo configura-se como qualitativo, comparativo e teórico, pois examina criticamente os marcos normativos e arranjos institucionais que sustentam as contratações públicas sustentáveis (CPS) no Brasil e no Uruguai. Nesse estudo, são adotados objetivos mistos descritivo-explicativo e as fontes utilizadas compõem-se de fontes bibliográficas (artigos acadêmicos, relatórios técnicos e pareceres pós-2020) e fontes documentais, tais como legislações (Prodanov; Freitas, 2013).

Após a coleta, o material passou por uma análise de conteúdo segundo Bardin (2016), a qual inicia-se pela pré-análise e definição de categorias (normas gerais, procedimentos

operacionais, mecanismos de controle, integração territorial); segue-se pela codificação e construção de uma matriz comparativa que confronta cada categoria entre os países; por fim, procede-se à interpretação, buscando relações causais entre os achados e os elementos de governança territorial.

## **I. MARCOS NORMATIVOS DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL E NO URUGUAI**

Em um resgate histórico, percebe-se que as normas brasileiras e uruguaias não nascem abarcando todas as problemáticas e questões sociais, econômicas e ambientais, elas passaram por transformações e lapidações visíveis. A princípio, cita-se a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e definiu como meta primordial a harmonização do progresso econômico com a conservação da excelência ambiental (Brasil, 1981).

Em específico, o artigo 4º enfatiza a necessidade de unir a política ambiental às iniciativas governamentais e de fomentar o uso razoável dos insumos naturais (Brasil, 1981). Essa norma é vista como o primeiro marco regulatório a sustentar a inclusão de critérios ambientais em políticas públicas, o que posteriormente estaria incluído nas contratações, uma vez que determina a responsabilidade dos entes públicos em promover ações que diminuam os impactos ambientais.

Na sequência, cita-se a Constituição de 1988, a qual representa a base jurídica da administração pública no Brasil, ao estabelecer diretrizes que orientam a atuação do Estado, embora não trate especificamente das aquisições públicas. Nesse sentido, o artigo 225 assegura o direito de todos a um meio equilibrado e determina ao poder público a obrigação de defendê-lo e preservá-lo, introduzindo a discussão administrativa sobre sustentabilidade (Brasil, 1988).

Ademais, o artigo 170 da Constituição, em seu inciso VI, consagra a proteção da natureza como fundamento da ordem econômica, enquanto o artigo 37, inciso XXI, aborda a obrigação da Administração Pública de realizar licitações que assegurem a proposta mais vantajosa para o interesse público. Esses dispositivos viabilizam a incorporação da sustentabilidade como critério legítimo e imprescindível nas contratações públicas, legitimando a utilização de critérios socioambientais como uma extensão do interesse público (Brasil, 1988).

Adiante, destaca-se a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que modificou o artigo 3º da antiga lei de licitações para incluir expressamente o fomento do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das licitações públicas. Desse modo, a sustentabilidade

deixou de ser uma possibilidade interpretativa para se transformar em um dever jurídico explícito. A norma representou uma mudança conceitual nas aquisições públicas, pois reconheceu que os contratos administrativos devem ser utilizados como ferramentas de promoção de políticas públicas voltadas à proteção ambiental (Brasil, 2010).

Posteriormente, menciona-se o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que dispõe sobre critérios de sustentabilidade nas compras do governo federal direto. Nesse sentido, o decreto orienta a elaboração de termos de referência, editais e contratos com foco em maneiras sustentáveis, além de montar a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) (Brasil, 2012). O decreto observa que os critérios de sustentabilidade devem considerar a temática ambiental, social e econômica, permitindo à administração selecionar propostas que diminuam os impactos do consumo.

Presentemente, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, consolidou os avanços normativos ao integrar de forma estruturada o princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Nessa seara, os artigos 5º e 11, inciso IV, apontam que os critérios de sustentabilidade devem estar presentes desde o planejamento da contratação até a sua execução (Brasil, 2021).

Além disso, o artigo 144 da supracitada lei enfatiza a relevância de práticas sustentáveis no âmbito da administração pública (Brasil, 2021). Essa legislação apresenta uma abordagem sistêmica que exige que os gestores planejem, especifiquem, avaliem e fiscalizem contratações públicas com base em critérios que promovam eficiência econômica associada à proteção ambiental e à inclusão social (Vieira; Puerari, 2021). Assim, inaugura-se uma fase nas contratações públicas, na qual as empresas, por questões éticas ou mesmo para tornarem-se mais competitivas, se alinham aos princípios da sustentabilidade.

Diferentemente, tratando das normativas do Uruguai, pode-se mencionar a Lei nº 18.834, de 04 de novembro de 2011, que ao abordar a prestação de contas do exercício de 2010, estabeleceu um ponto de partida significativo ao estipular que o Poder Executivo deveria regulamentar a adoção de critérios de sustentabilidade nas aquisições públicas. Nesse sentido, seu artigo 23 conferiu suporte legal para as contratações estatais considerarem impactos ambientais e sociais como parte do processo decisório (Uruguai, 2011).

Analicamente, infere-se que esse dispositivo possibilitou que o Estado uruguaio passasse a utilizar seu poder de compra como um instrumento estratégico de promoção do desenvolvimento sustentável, antecipando diretrizes posteriores que consolidariam a política nacional de compras sustentáveis. Adicionalmente, pode-se referendar o Decreto nº 402/018,

de 03 de dezembro de 2018, o qual regulamenta de maneira detalhada a política nacional de aquisições públicas sustentáveis no Uruguai (Uruguai, 2018).

Sob esse prisma, esta norma estipula que toda contratação pública deve buscar o melhor desempenho econômico, social e ambiental ao longo do ciclo de vida dos produtos e serviços. O decreto estabelece os princípios, objetivos e critérios mínimos para orientar os processos licitatórios, além de nomear a ARCE como órgão coordenador da política. Além disso, também institui o Conselho Consultivo em Compras Sustentáveis, composto por representantes de diversos ministérios, para assegurar apoio técnico, integração de políticas públicas e contínuo aprimoramento das práticas sustentáveis (Uruguai, 2018).

Adicionalmente, a Lei nº 19.889, de 09 de julho de 2020, instituiu a Agência Reguladora de Compras Estatais (ARCE), incumbindo-a da função de entidade autônoma responsável pela regulamentação, supervisão e coordenação do sistema nacional de aquisições públicas. A ARCE passou a deter competência direta para emitir diretrizes, critérios técnicos e procedimentos voltados à incorporação de práticas sustentáveis nas contratações públicas (Uruguai, 2020).

Claramente, a fundação dessa agência reforçou a institucionalidade do tema no país, assegurando maior articulação entre os órgãos públicos e aprimorando a capacidade técnica para promover a sustentabilidade como eixo transversal da política de aquisições governamentais (Uruguai, 2020). Diante da apresentação desse arcabouço legal das duas nações, é pertinente destacar que existem semelhanças entre as normativas, bem como existem dissonâncias notórias. Em linhas gerais, nota-se uma progressão semelhante em relação às normas de ambos, observável no quadro a seguir.

**Quadro 1** — Marcos normativas fundamentais semelhantes entre Brasil e Uruguai

<b>Norma brasileira</b>	<b>Norma uruguaia</b>	<b>Semelhança principal</b>	<b>Teor das normativas</b>
Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Lei nº 19.889, de 09 de julho de 2020	Ambas convertem a sustentabilidade de uma diretriz política em obrigação legal, requerendo critérios socioambientais no processo decisório e na implementação contratual.	Ambas as normativas apresentam teor de obrigatoriedade, tendo em vista que a legislação brasileira eleva a sustentabilidade à condição de princípio, um pilar, ao passo que a lei uruguaia impõe como dever social e administrativo a aplicação das diretrizes sustentáveis.
Lei nº 12.349, de 15 de dezembro	Lei nº 18.834, de 04 de	Nos dois países, essas legislações representam o início de uma fase de transição	As normas brasileiras tradicionalmente apresentam maior densidade normativa, e a 12.349

de 2010	novembro de 2011	entre a noção de compras e administração sustentável como uma ideia distante e a obrigatoriedade de alinhar-se com o sustentável, ao passar a ser uma definição legal.	segue essa lógica, por tratar de instruções normativas e reformulações administrativas detalhadas. Enquanto isso, a lei uruguaia apresenta menor estratificação, isto é, uma quantidade de diretrizes e apontamentos significativamente menores.
Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012	Lei nº 19.889, de 09 de julho de 2020	Ambos estabelecem um órgão central de coordenação, mas o Uruguai formalizou essa governança em lei, enquanto o Brasil a incorporou em decreto.	O decreto 7.746 faz parte de um conjunto de normas específicas, ao listar critérios materiais e sociais. Enquanto a lei 19.889 possui um caráter mais abrangente, por dispor de uma gama de questões muito maior. Isso revela distintos níveis de densidade normativa e institucionalização da sustentabilidade nas contratações públicas

Fonte: Autoria própria (2025).

À vista do contexto brasileiro, a Lei nº 14.133/2021 determina de forma clara e imperativa que a sustentabilidade deve guiar todas as etapas do processo de contratação pública. Essa orientação não só possui embasamento constitucional, mas também é implementada por instrumentos normativos suplementares, como estudos técnicos iniciais, critérios de avaliação e cláusulas de execução contratual, fortalecendo a busca pela eficácia administrativa e a promoção de políticas públicas socioambientais (Ferraz, 2021).

Comparativamente, no Uruguai, apesar de os princípios estarem contidos na Lei 18.834 e em normativas setoriais, como nas aquisições públicas para a alimentação escolar e a saúde, a abordagem é mais estratégica e programática. A sustentabilidade é apresentada como recomendação e não como imposição legal transversal, dependendo da vontade ensaiada e das orientações internas das entidades contratantes (Ramírez, 2022). Desse modo, ao analisar os marcos jurídicos dos dois países, observa-se uma discrepância significativa em relação à obrigatoriedade e ao detalhamento dos critérios de sustentabilidade.

Nesse sentido, nota-se que o Brasil estabelece a implementação de critérios ambientais e sociais como uma diretriz legal e operacional, enquanto o Uruguai mantém tais critérios no âmbito da orientação, sem mecanismos coercitivos evidentes ou uniformes. Ademais, a estrutura normativa brasileira demonstra maior complexidade técnica, com a elaboração de guias e manuais, enquanto no Uruguai a aplicação depende mais de iniciativas individuais e da

interpretação local das diretrizes gerais emitidas pela Agência de Compras e Contratações Estaduais e pela DINACE (Ramírez, 2022; Ferraz, 2021).

Sob esse prisma, é viável sugerir intercâmbios de conhecimentos entre as duas nações. O Uruguai poderia aproveitar a exigência legal brasileira e a organização técnica de seus processos, principalmente na definição de critérios ESG e na supervisão da implementação contratual. Em contrapartida, o Brasil pode se beneficiar da adaptabilidade do modelo uruguaio, que possibilita uma maior adequação às realidades locais e previne o engessamento excessivo por normas, além de estimular a inovação e a responsabilização direta dos administradores (Ramírez, 2022; Ferraz, 2021).

Assim, nota-se que as contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai são fundamentadas em marcos normativos distintos: no Brasil, destaca-se a Lei nº 14.133/2021 e normas infralegais. No Uruguai, a referência está na Ley 18.834 e nas orientações emitidas pela ARCE. Desse modo, ambos os países integram os princípios do desenvolvimento sustentável, da eficiência e da responsabilidade socioambiental em seus sistemas legais, porém com intensidades diversas: o Brasil os torna compulsórios e regulamentados, enquanto o Uruguai os implementa de maneira orientativa e estratégica.

## **II. GOVERNANÇA CONTRATUAL SUSTENTÁVEL EM PERSPECTIVA COMPARADA: ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS NO BRASIL E NO URUGUAI**

Inicialmente, cita-se que a operacionalização, o desenvolvimento e a supervisão das compras sustentáveis no Brasil são realizados em uma rede institucional. Este esforço é encabeçado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), que coordena as diretrizes por meio de instrumentos estruturantes, a exemplo do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (2023). Nesse sentido, o guia é formulado em colaboração pela CGU e pela AGU, estabelecendo a atuação dos núcleos internos de sustentabilidade, definindo critérios técnicos acerca de selos ambientais, eficiência energética e análise de ciclo de vida e formalizando as ações de capacitação para os gestores públicos (Brasil, 2023).

Com isso em vista, os tribunais de contas, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU), desempenham papel importante na governança sustentável do contrato. A sua atuação se dá por meio do monitoramento do cumprimento das diretrizes socioambientais e de emissão de recomendações técnicas, com base na análise das falhas recorrentes. Dessa forma, o TCU

contribui com os diagnósticos que retornam ao sistema, o que possibilita o aperfeiçoamento de práticas administrativas mais sustentáveis (Nonato, 2022).

No caso brasileiro, os modelos de governança das contratações sustentáveis podem ser interpretados como uma combinação entre articulação vertical e articulação multissetorial, sendo profundamente influenciados pelo novo marco normativo federal de licitações. Assim, identificaram-se seis práticas de referência das contratações federais em governança, que abrangem requisitos legais, infralegais e jurisprudenciais, priorizando nitidamente itens de controle interno, transparência e capacitação (TCU, 2022).

Por conseguinte, esse modelo confere um caráter de governança multinível, na qual as competências são claramente distribuídas entre os órgãos centrais e as unidades descentralizadas. Assim, as normas e portais eletrônicos, a exemplo do Portal Nacional de Contratações Públicas, organizam a execução local. Com isso, o TCU supervisiona e retroalimenta o sistema com o repasse de recomendações estratégicas (TCU, 2022).

Paralelamente, a condução vertical (hierárquica) se evidencia na centralização regulatória pelo poder Executivo. Logo, essa centralização se dá por meio da edição de instruções e portarias, bem como pelo controle dos tribunais de contas. Com isso, a presença de conselhos e grupos de trabalho interdisciplinares, semelhante a seminários no Judiciário, evidencia bem a dimensão multissetorial e colaborativa, conectando, portanto, os setores administrativo, jurídico e acadêmico (CNJ, 2021).

Embora o modelo brasileiro se destaque pela ampla capilaridade institucional, suas diretrizes revelam fragilidades no momento da implementação, sobretudo devido a entraves operacionais. Isto posto, a burocracia permanece elevada, enquanto a formação técnica dos agentes públicos ainda é insuficiente. Ademais, a articulação entre as autoridades envolvidas carece de integração, o que compromete a plena realização dos objetivos de sustentabilidade nas contratações públicas (CNJ, 2021).

No cenário brasileiro, as principais estratégias administrativas e operacionais voltadas à inclusão de critérios socioambientais nas contratações públicas têm sido consolidadas por meio de instrumentos normativos, como o Plano de Logística Sustentável (PLS), os termos de referência padronizados, os catálogos verdes e a utilização de selos ambientais e certificações técnicas nos editais. Isto posto, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (2023) pontua que esses instrumentos têm natureza estruturante, pois orientam todas as fases da contratação, desde o planejamento da demanda à execução de acompanhamento contratual, tendo os critérios técnicos de durabilidade (Brasil, 2023).

Além disso, o Brasil conta com sistemas eletrônicos como o ComprasNet e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que integram funcionalidades de rastreabilidade, padronização e transparência. Tais sistemas viabilizam a classificação das compras segundo critérios ambientais, disponibilizam painéis de monitoramento com filtros específicos e permitem o cruzamento de dados sobre desempenho contratual, execução orçamentária e sustentabilidade (Nonato, 2022).

Sob essa ótica, mesmo com a disponibilização dos instrumentos, sua aplicação prática encontra limites: muitos servidores desconhecem os critérios técnicos disponíveis, há problemáticas na conversão dos objetivos ambientais em exigências operacionais nos termos de referência, e os fornecedores nem sempre conseguem comprovar a satisfação aos requisitos das certificações requeridas (Nonato, 2022).

O Uruguai, por outro lado, teve um arranjo institucional mais centralizado em termos de regulação, ao contrário do modelo do Brasil. Nesse sentido, cita-se que a Agência Reguladora de Compras Estatais (ARCE) é um órgão que parece ser descentralizado na forma, ligada à Presidência da República e exerce funções estratégicas relacionadas à governança da contratualização sustentável. Cabe à ARCE coordenar políticas públicas, articular os ministérios e definir diretrizes operacionais em nível nacional. Além disso, atua na promoção de ações técnicas para monitoramento, no treinamento e na padronização de procedimentos para a sustentabilidade nas compras públicas (ARCE, 2024).

No caso do Uruguai, encontra-se um arranjo institucional com centralização técnica e articulação horizontal, entre os órgãos. A atuação da ARCE é sustentada pela transparência dos fluxos decisórios, que são operacionalizados por meio das plataformas digitais de compras públicas. Esta estrutura facilita a efetividade da governança contratual do tipo sustentável e garante maior uniformidade e padronização. Entretanto, a participação social ainda permanece limitada, sendo realizada, principalmente, por meio de consultas públicas digitais e espaços formais restritos (ARCE, 2024).

Com isso em vista, o Decreto 402/018, de 3 de dezembro de 2018, marca um avanço normativo responsável pela institucionalização, no Uruguai, da governança contratual sustentável. Neste decreto, o Poder Executivo atuou na criação de diretrizes de caráter obrigatório, para a incorporação de critérios sociais e ambientais nas aquisições públicas, estabelecendo a atuação conjunta entre a ARCE e outros ministérios. O decreto também criou o Conselho Acessor de Compras Públicas Sustentáveis e previu consultas ao mercado, desenvolvendo uma interação entre os ministérios e a concordância técnica dos editais. Com

isso, negociou competências, estabeleceu instrumentos normativos vinculantes e aumentou a coerência e eficiência das práticas sustentáveis em outros âmbitos no país (Uruguai, 2018).

Com relação aos sistemas eletrônicos, o Portal de Compras Públicas do Uruguai assegura a rastreabilidade completa do processo, desde a fase preparatória ao cumprimento contratual. A partir de 2024, com a Resolução nº 53/024, foi introduzido um sistema de QR Codes nos contratos de tecnologia da informação para assegurar a verificação pública do cumprimento das cláusulas ambientais, o que amplia o controle social e a transparência (ARCE, 2024).

Comparativamente, remete-se que o Brasil opera sob um modelo híbrido, ainda marcado por fragmentações, com normas distribuídas em diferentes instituições e níveis de governo, o que pode comprometer a coerência e efetividade das políticas sustentáveis nas contratações. Logo, o Uruguai assevera um modelo de governança com maior centralização regulatória técnica, mas buscando articulação interinstitucional integrativa em torno da ARCE. Assim, a robustez institucional uruguia se traduz em fluxos decisórios mais claros, maior coerência normativa e sistemas eletrônicos com elevada transparência, embora a participação social se limite a instâncias formais (Uruguai, 2018).

Adicionalmente, a comparação entre modelos indica que, ao passo que o Brasil apresenta uma governança multinível híbrida, combinando centralização normativa e descentralização operacional, a fragmentação e a burocracia representam obstáculos à sua efetividade. Isto posto, no Uruguai, a concentração de competências técnicas nos órgãos da ARCE aumenta a transparência e eficiência dos processos, pois elimina sobreposições e simplifica a fiscalização, mas ainda conta com a participação formal limitada da sociedade civil (ARCE, 2024).

Para aperfeiçoar as duas abordagens, propõe-se a adoção de boas-práticas internacionais, como marcos de governança adaptativa, a institucionalização de conselhos multisetoriais em que a sociedade civil tenha engajamento no Brasil e no Uruguai, o fortalecimento das plataformas digitais de monitoramento público, e o contínuo treinamento dos técnicos federais e locais. Tais medidas poderiam estreitar os fluxos interinstitucionais, desburocratizar, convergir na maior amplitude entre os técnicos e alinhamentos normativos comuns, consolidando a governança contratual sustentável como uma política pública efetiva (Uruguai, 2024a).

Ao comparar os dois países, fica evidente que tanto o Brasil quanto o Uruguai contam com similares instrumentos administrativos, entre eles, planos de compras sustentáveis, catálogos verdes, cláusulas contratuais, certificações técnicas e sistemas de monitoramento

eletrônico. A diferença está no grau de centralização e na efetividade desses mecanismos: o Brasil, por funcionar num modelo híbrido e mais descentralizado, apresenta maior diversidade de normativas; enquanto o Uruguai, graças a uma governança mais centralizada e articulada pela ARCE, apresenta maior coerência e efetividade às ações (Loyola *et al.*, 2021).

Como se observou, embora as estratégias administrativas e operacionais se façam presentes na forma de normas em ambos os países e possam possuir potencial estruturante, sua implementação efetiva se relaciona diretamente a fatores como: articulação interinstitucional, qualificação técnica permanente, desburocratização das exigências ao fornecedor e controle social efetivo. Sem eles, essas estratégias acabam percebidas como "aprimoramentos" normativos, e não como componentes estruturais das políticas de sustentabilidade nas contratações públicas (Nonato, 2022).

A análise comparativa entre o Brasil e o Uruguai apura significativos avanços na institucionalização das contratações públicas sustentáveis, embora em modelos que diferem de governança. Ambos os países desenvolvem estratégias estruturantes, tais como catálogos verdes, cláusulas ambientais e sistemas eletrônicos, em que sua efetividade se relaciona à articulação interinstitucional e à qualificação técnica.

Em síntese, os dois países promovem sua governança institucional: o Brasil através de uma governança contratual sustentável, crescente com arranjos institucionais fragmentados, nos quais MGI, tribunais de contas, núcleos de sustentabilidade e portais eletrônicos interagem de forma híbrida, e o Uruguai, com uma governança mais centralizada pela ARCE, que agrega também a competência técnica, a normatização mais clara e a articulação interministerial menor.

### **III. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL E NO URUGUAI: ANÁLISE COMPARATIVA DOS ELEMENTOS JURÍDICOS E OPERACIONAIS**

Conforme estabelece o Decreto nº 7.746/2012, editado sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, o ordenamento jurídico brasileiro prevê, em norma infralegal de caráter cogente, a obrigatoriedade de adoção de critérios e práticas ambientalmente responsáveis nos processos de aquisição promovidos pelos órgãos federais do Poder Executivo, suas autarquias, fundações e companhias estatais subsidiadas (Neves, 2024). De acordo com esse dispositivo, os editais devem contemplar, entre outras exigências, a preferência por matérias-primas, tecnologias e insumos de origem local.

Adicionalmente, há que se contemplar a promoção da eficiência no uso de energia e água; a valorização de bens e obras com maior durabilidade e menor custo de manutenção; bem como a geração de empregos locais. Complementarmente, dever-se-á, também, promover a utilização de recursos naturais provenientes de fontes sustentáveis, citando-se, como exemplo, o manejo florestal e o reflorestamento, além de ser necessário fomentar o incentivo à incorporação de inovações que reduzam a pressão sobre o meio ambiente (Neves, 2024).

Embora o Brasil tenha internalizado compromissos internacionais como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris por meio de marcos legais, a efetividade dessas normas ainda é marcada por lacunas significativas. Nessa perspectiva, frisa-se que o art. 225 da Constituição Federal já prevê o dever estatal de proteger o meio ambiente, ao passo que a Lei 14.133/2021 reforça a sustentabilidade como princípio nas contratações públicas, articulando-se à meta 12.7 dos ODS, que tem por objetivo incentivar modalidades de aquisição ambientalmente responsáveis (Moura; Silva, 2022).

Além disso, foram criadas normas infralegais como o Programa A3P e a IN SEGES nº 58/2022, visando-se regulamentar o planejamento sustentável nas aquisições públicas. No entanto, ao se avaliar a suficiência normativa, observa-se que, embora existam leis que formalizem esses compromissos, muitas delas permanecem genéricas ou excessivamente burocráticas (Moura; Silva, 2022). Nesse cenário, observa-se que instrumentos como termos de referência padronizados, modelos de editais e o Plano Anual de Contratações (PAC) já são utilizados (Freitas; Reis; Cordeiro, 2022).

Também se destacam os sistemas eletrônicos SIGA (Freitas; Reis; Cordeiro, 2022) e Comprasnet (Carvalho; Almeida; Arenas, 2022), previstos na legislação federal como ferramentas de apoio à governança nas contratações. Apesar desses avanços, ainda existem gargalos importantes, como baixa padronização dos procedimentos, fragilidade na formação técnica dos servidores, falhas no planejamento das demandas e dificuldades de integração entre sistemas (Freitas; Reis; Cordeiro, 2022; Carvalho; Almeida; Arenas, 2022).

Por outro lado, dialogando a experiência brasileira com o contexto uruguaio, observa-se que a temática das compras públicas sustentáveis está prevista expressamente em normas constitucionais e infraconstitucionais, leis, decretos e regulamentos específicos. A Agência Reguladora de Compras Estatais (ARCE), como supracitado, conforme suas atribuições legais previstas no artigo 331 da Lei nº 19.889, de Urgente Consideração, promulgada em 9 de julho de 2020, exerce funções de assessoramento e regulação do sistema de contratações públicas.

Trata-se do órgão incumbido pela coordenação e execução da Política de Compras Públicas Sustentáveis, conforme estabelecido pelo Decreto nº 402/2018, de 3 de dezembro de

2018 (Uruguai, 2024a.). Além disso, o marco legal inclui o artigo 21 da Lei nº 17.283, de 28 de novembro de 2000, e seu Decreto regulamentador nº 182/013, de 20 de junho de 2013, que atribuem ao Ministério do Meio Ambiente competências para a gestão ambientalmente apropriada de resíduos sólidos industriais e similares (Uruguai, 2024a).

A abordagem normativa das compras públicas sustentáveis no Uruguai está estruturada em diferentes níveis hierárquicos, abrangendo tanto leis quanto atos infralegais. A Agência Reguladora de Compras Estatais (ARCE), que atua na regulação e no assessoramento do sistema de contratações públicas, possui tal competência conforme o artigo 331 da Lei nº 19.889, de Urgente Consideração, sancionada em 9 de julho de 2020, o que caracteriza a existência de respaldo em norma legal. Além disso, enquanto órgão responsável pela coordenação e aplicação da Política de Compras Públicas Sustentáveis, a ARCE é essencial (Uruguai, 2024b).

A partir das disposições contidas no Decreto nº 402/2018, de 3 de dezembro de 2018, atua como instrumento infralegal que fixa os critérios de sustentabilidade vinculados a essa política (Uruguai, 2024b). Verifica-se que os marcos legais do Uruguai refletem os compromissos internacionais assumidos no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente a partir de 2015, quando os chefes de Estado e de governo das Nações Unidas aprovaram os 17 ODS da Agenda 2030, que entraram em vigor em 1º de janeiro de 2016 (Loyola, 2021).

Esses objetivos, de aplicação universal, deveriam ser adotados por todos os governos e convertidos em diretrizes nacionais para os 15 anos seguintes. No caso uruguaio, o Relatório Nacional Voluntário de 2018 destaca que, no escopo do ODS 12, o país formulou o Plano Estratégico 2015–2020 para compras públicas, incorporando um eixo específico voltado às compras públicas sustentáveis. Ademais, o documento sublinha o desafio institucional de aprovar um marco normativo habilitante para consolidar juridicamente a Política de Compras Públicas Sustentáveis (Loyola, 2021).

Nesse contexto, verifica-se que os elementos operacionais disponíveis no Uruguai para viabilizar as contratações públicas sustentáveis incluem a incorporação de critérios específicos nos Pliegos dos procedimentos de contratação, tanto nos casos em que esses critérios são obrigatórios quanto quando o órgão decide aplicá-los de forma voluntária. Entre os mecanismos de verificação listados pela ARCE, destacam-se instrumentos como certificados de conformidade com a norma RoHS (segundo a IEC 63000:2016 ou norma equivalente) e registros ativos no sistema EPEAT para computadores e monitores (Uruguai, 2024b).

Sob essa ótica, citam-se, ainda, os certificados de rotulagem ambiental como o Blue Angel para computadores e teclados (com indicação do período de validade) e declarações de conformidade CE emitidas pelo fabricante ou seu representante autorizado (Uruguai, 2024b). Nesse contexto, nota-se que esses instrumentos funcionam como exigências técnicas que podem ser utilizadas em cláusulas contratuais, termos de referência e modelos de editais, contribuindo diretamente para a efetividade das compras sustentáveis ao operacionalizar os critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios.

A partir desse cenário, é possível compreender quais são as principais convergências e divergências entre os elementos jurídicos e operacionais das contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai. No Brasil, o principal marco jurídico é a Lei nº 14.133/2021, que estabelece o “desenvolvimento nacional sustentável” como um de seus princípios explícitos (art. 5º), juntamente com outros princípios como eficiência, planejamento, economicidade, proporcionalidade e segurança jurídica, todos voltados à governança contratual (Almeida, 2022).

Essa norma determina ainda a obrigatoriedade de inserção de critérios de fiscalização desde o planejamento das contratações, exigindo a capacitação dos fiscais e a formalização de regras no edital e no termo de referência (Almeida, 2022). Contudo, observa-se que tais diretrizes normativas não são plenamente acompanhadas por práticas operacionais consolidadas, em razão de limitações estruturais e técnicas nos órgãos contratantes, como indicam Santos Silva e Jesus Júnior (2023), ao apontarem carência de pessoal qualificado e fragilidade na implementação de critérios de sustentabilidade no nível local.

Já no Uruguai, embora não haja norma única equivalente à Lei nº 14.133/2021, a sustentabilidade está incorporada à política nacional de compras públicas via resoluções da Agencia Reguladora de Compras Estatales, que estabelece critérios obrigatórios para categorias específicas (como energia, resíduos e substâncias perigosas), com exigência de verificação por meio de certificados, catálogos verdes ou constâncias específicas (Rotondo, 2024). Como destaca Loyola (2021), essa abordagem inclui também cláusulas-padrão, guias técnicos e exigência de indicadores no ciclo de vida do produto.

No plano jurídico, essa obrigatoriedade decorre de diretrizes gerais da Lei nº 18.834 e do Decreto 150/012, sendo operacionalizada por instrumentos específicos desenvolvidos pela ARCE. No tocante ao grau de obrigatoriedade, ambos os países apresentam marcos com previsão normativa, mas diferem na execução. No Brasil, o cumprimento de critérios sustentáveis depende de ações discricionárias dos órgãos e da aplicação efetiva das normas

infralegais, que nem sempre são claras ou difundidas entre os entes subnacionais (Mendes; Silva, 2023).

No Uruguai, ao contrário, as exigências são concretamente operacionalizadas pela ARCE por meio de procedimentos formais e mecanismos de controle que vinculam os gestores públicos (Loyola, 2021, p. 16), inclusive com aplicação de *checklists* obrigatórios e padronização de editais. Outra diferença estrutural diz respeito ao suporte institucional. O Brasil conta com múltiplos órgãos normativos e plataformas digitais (como Comprasnet e o Sistema Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA), mas padece da fragmentação de competências e da ausência de coordenação centralizada (Mendes; Silva, 2023).

No Uruguai, há uma concentração técnica na ARCE, que unifica regulamentação, capacitação e monitoramento, o que fortalece a coerência entre os instrumentos jurídicos e operacionais (Rotondo, 2024,). Ambos os países ainda carecem de indicadores robustos de avaliação dos impactos das CPS, e, assim, Scheuer (2022) adverte que, mesmo em contextos que priorizam a agenda ambiental, ainda há lacunas de mensuração efetiva dos benefícios socioambientais no processo licitatório. Essa deficiência impacta diretamente a governança e o aprendizado institucional, comprometendo a retroalimentação entre norma e prática.

Em termos de convergência, destaca-se que tanto Brasil quanto Uruguai vinculam suas políticas públicas aos compromissos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No entanto, enquanto o Brasil se apoia em uma legislação robusta, frequentemente associada na literatura a desafios de implementação operacional (NONATO, 2022; MOURA; SILVA, 2022), o Uruguai adota um modelo mais pragmático, com foco na aplicabilidade direta das cláusulas sustentáveis nos procedimentos cotidianos da administração pública, especialmente em razão da centralização técnica promovida pela ARCE (Loyola, 2021; Almeida, 2022).

Por fim, como proposta de benchmark, o Brasil poderia incorporar a centralização e a padronização operacional promovidas pela ARCE, adotando, por exemplo, catálogos verdes e guias obrigatórios para setores-chave. Já o Uruguai poderia se beneficiar da densidade normativa da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que tange ao fortalecimento da fiscalização contratual e à exigência de planejamento antecipado e capacitação dos fiscais (Almeida, 2022). Assim, a troca de práticas entre os países pode contribuir para maior efetividade das CPS em ambos os contextos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto na presente investigação, é relevante rememorar o objetivo de analisar comparativamente os mecanismos jurídicos e institucionais que estruturam as contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai, com foco na governança territorial. Nesse sentido, foram identificados e descritos os marcos normativos que regulam as contratações públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai. A esse respeito, constatou-se que ambas as nações progrediram consideravelmente na institucionalização da sustentabilidade nas aquisições públicas, embora por trajetórias diversas.

Nessa linha, o Brasil se mostra forte pela firmeza e profundidade das leis, garantindo o desenvolvimento nacional sustentável como um princípio legal claro na Lei nº 14.133/2021 e solicitando a aplicação de critérios sociais e ambientais em todas as fases da compra pública. Além disso, o Uruguai, por sua vez, usa uma gestão mais centralizada orquestrada pela ARCE que fornece coesão normativa e eficácia prática à política de aquisições verdes com decretos que impõem a resolução técnica e sistemas digitais para rastreabilidade.

Na sequência, analisaram-se os arranjos institucionais e administrativos envolvidos na governança contratual sustentável ao nível territorial nos dois países. Nesse sentido, no que tange aos arranjos institucionais e administrativos envolvidos na governança contratual sustentável ao nível territorial, o estudo revelou diferenças estruturais significativas entre Brasil e Uruguai, que influenciam diretamente a eficácia das contratações públicas sustentáveis.

Desse modo, no Brasil, constatou-se a presença de um modelo híbrido e multinível, no qual coexistem diretrizes centralizadas — como as elaboradas pelo Ministério da Gestão e Inovação, pela CGU e pelo TCU — com ações descentralizadas executadas por núcleos de sustentabilidade e órgãos setoriais. Esse modelo procura articular diferentes instâncias federativas, mas apresenta fragilidades na coordenação, obstáculos operacionais, elevado nível de burocracia e falta de capacitação técnica por parte dos agentes públicos, comprometendo a plena realização dos objetivos sustentáveis.

Sob esse prisma, no Uruguai, identificou-se um modelo mais centralizado e coeso, conduzido tecnicamente pela ARCE, que atua na definição de diretrizes, na padronização de procedimentos e na articulação entre ministérios. Essa governança centralizada assegura maior coerência normativa, clareza nos fluxos decisórios e maior efetividade na execução das contratações sustentáveis.

Por fim, comparam-se os elementos jurídicos e operacionais presentes nas experiências brasileira e uruguaia, a partir de fontes legais e documentos institucionais. Na

comparação dos aspectos jurídicos e operacionais das aquisições públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai, com base em fontes legais e documentos institucionais. Nessa seara, identificou-se que ambos os países possuem um compromisso com os ODS, porém apresentam abordagens diferenciadas em relação à estrutura normativa, ao nível de obrigatoriedade e à efetividade prática de suas políticas.

Nessa ótica, no Brasil, a Lei nº 14.133/2021 determina o desenvolvimento nacional sustentável como princípio explícito das aquisições públicas, acompanhada de instrumentos como o Plano Anual de Aquisições, termos de referência padronizados e sistemas eletrônicos. Por sua vez, o Uruguai, embora não disponha de uma norma única equivalente, estabeleceu sua política de aquisições sustentáveis por intermédio de um conjunto coeso de legislações, decretos e resoluções emitidas principalmente pela ARCE, que liga a norma e a prática.

Como limitação, registra-se que o presente estudo baseia-se predominantemente em análise documental e bibliográfica dos marcos normativos e institucionais dos países analisados, não contemplando investigação empírica direta sobre a implementação prática das contratações públicas sustentáveis em nível subnacional. Recomenda-se, portanto, que pesquisas futuras avancem na incorporação de estudos de caso e análises quantitativas que permitam aprofundar a avaliação da efetividade dessas políticas. No âmbito da governança territorial, os referenciais legais e institucionais impactam de maneira decisiva as aquisições públicas sustentáveis no Brasil e no Uruguai.

Nessa ótica, enquanto o Brasil dispõe de uma estrutura normativa sólida e minuciosa, enfrenta desafios operacionais e fragmentação institucional que prejudicam a eficácia local das políticas. Por outro lado, o Uruguai, com regulação mais centralizada pela ARCE, assegura maior coerência normativa e aplicação técnica uniforme, embora apresente menor participação social e flexibilidade regional.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista TCU**, Brasília, n. 150, p. 1-27, 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- ARCE – Agencia Reguladora de Compras Estatales. **Compras públicas sostenibles**. Disponível em portal institucional (consultado em 2025). Disponível em:

<https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/compras-publicas-sostenibles>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s. n.], 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 6. ed. Brasília: CGU/AGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017). **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012**, Diário Oficial da União, 5 jun. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010**, Diário Oficial da União, 15 dez. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, Diário Oficial da União, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981, Diário Oficial da União, 13 ago. 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

CARVALHO, Samuel Silas dos Santos; ALMEIDA, Mariza Gonçalves; ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 4, p. 23703-23724, 2022. Disponível em: <https://scholar.archive.org/work/n2iddmxxmbawdgsi5igkl174ga/access/wayback/https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/download/46040/pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Sustentabilidade e Governança de Contratações**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/sustentabilidade-e-governanca-de-contratacoes-20210922.pdf>. Acesso em: jun. 2025.

FERRAZ, Lucas Ribeiro. Dez anos das licitações sustentáveis no Brasil: distância entre a previsão legal e a prática. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo, v. 18, n. 2, p. 114–131, 2021. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/2445/2866>. Acesso em: 14 jun. 2025.

FREITAS, Marta Sampaio de; REIS, Mohana Rangel dos Santos; CORDEIRO, Nathalia Rodrigues. Planejamento de compras centralizadas no estado do Rio de Janeiro. **Conexões e Experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 121-131, 2022. Disponível em: <http://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/57>. Acesso em: 16 jun. 2025.

LOYOLA, Claudio. **Estudio de Factibilidad**: “Incorporación de las empresas de triple impacto como proveedoras del Estado”. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2021. Disponível em: <https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/05/Estudio-de-Factibilidad-Uruguay-3.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

MENDES, Marcos Rodrigues; SILVA, Cyro José Jacometti da. A lei de licitações brasileira e a responsabilização dos agentes fraudadores. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, v. 4, n. 6, p. 1-26, 2023. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3407>. Acesso em: 16 jun. 2025.

MOURA, Brígida Helen Gomes de O.; SILVA, Robinson Brancalhão da. Planejamento das contratações públicas e sistema de registro de preços: a busca pelo desenvolvimento sustentável nas licitações. **Revista de Contabilidade e Finanças**, Ariquemes, v. 13, n. 2, p. 128-144, 2022. Disponível em: <https://revista.unifaema.edu.br/index.php/Revista-FAEMA/article/view/1149>. Acesso em: 16 jun. 2025.

NEVES, Eliabes. A sustentabilidade como referência para as contratações públicas: um dever da administração à luz da Lei 14.133/21. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 3, p. 01-21, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/39490>. Acesso em: 16 jun. 2025.

NONATO, R. S. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 7, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/download/59425/35997>. Acesso em: 14 jun. 2025.

ONU (Brasil). Nações Unidas Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas Brasil, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 14 jun. 2025.

OSCAR JÚNIOR, Antonio Carlos; NUNES, Lucí Hidalgo. Desafios da governança territorial à mudança climática: a capacidade adaptativa na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Climatologia**, Dourados, v. 29, p. 490–523, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/rbclima/article/view/15427/8279>. Acesso em: 14 jun. 2025.

PRODANOV, C. C.; DE FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo/RS: Universidade Feevale, 2013.

RAMIREZ, Oscar Orlando Ossa. **Implementación de compras sostenibles en la empresa servicios ambientales y geográficos S.A.** 2022. Dissertação (Mestre em Sustentabilidade) — UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA, Medellín, 2022. Disponível em: <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/12232/Implementaci%c3%b3n%20de%20compras.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 jun. 2025.

ROTONDO, Felipe. La Administración y valores del ESG-especial referencia a Uruguay. **RDAI: Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 8, n. 29, p. 327-346, 2024. Disponível em: <https://www.r dai.com.br/index.php/r dai/article/view/707>. Acesso em: 16 jun. 2025.

SANTOS SILVA, Gramile; JESUS JÚNIOR, Guilhardes de. Licitações sustentáveis. **Diké: Revista Jurídica**, v. 22, n. 23, p. 242-270, 2023. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3826>. Acesso em: 16 jun. 2025.

SCHEUER, Junior Miranda. Public procurement from Uruguayan family producers and fishers and cross-cutting rural development policies. *In: LE COQ, J-F et al. Public policies and food*

**systems in Latin America**. Versailles: Éditions Quae, 2022. p. 399-416. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/n/quae9782759235360/pdf/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

SOUZA, Ana Carolina Magalhães de; XAVIER, Leydervan de Souza; MELLO, José André Villas Bôas. Compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática. **Revista Baru-Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 7, p. 01–13, 2021. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/e8726/5074>. Acesso em: 14 jun. 2025.

SOUZA, Ieda Pereira de; PELLEGRINI, Paulo Ricardo. ESTADO CONSUMIDOR E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 6, p. 1578–1592, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/10366/4186>. Acesso em: 14 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança das Contratações: revisão de normas aplicáveis e jurisprudência do TCU**. Brasília, 2022. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Governan%C3%A7a%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es\\_%20revis%C3%A3o%20de%20normas%20aplic%C3%A1veis%20e%20de%20jurisprud%C3%Aancia%20do%20TCU.pdf](https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Governan%C3%A7a%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es_%20revis%C3%A3o%20de%20normas%20aplic%C3%A1veis%20e%20de%20jurisprud%C3%Aancia%20do%20TCU.pdf). Acesso em: jun. 2025.

URUGUAI. Agencia Reguladora de Compras Estatales. **Resolución n.º 54/024** – Implementación de criterios de sostenibilidad en la adquisición de impresoras, fotocopiadoras y equipos multifuncionales. Montevideo, 29 maio 2024a. Disponível em: <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/resolucion-n-54024-29-mayo-2024>. Acesso em: 16 jun. 2025.

URUGUAI. Agencia Reguladora de Compras Estatales. **Resolución n.º 53/024** – Implementación de criterios de sostenibilidad en la adquisición de computadoras. Montevideo, 11 jun. 2024b. Disponível em: <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/resolucion-n-53024-29-mayo-2024>. Acesso em: 16 jun. 2025.

URUGUAI. Decreto n.º 402/018, de 03 de dezembro de 2018. Reglamentación del art. 23 de la ley 18.834 y arts. 81 y 82 de la ley 18.362, relativas a la política de compras públicas sostenibles. **Decreto n.º 402/018, de 03 de dezembro de 2018**, IMPO — Centro de Información Oficial, 3 dez. 2018. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/402-2018>. Acesso em: 14 jun. 2025.

URUGUAI. Lei n.º 18.834, de 04 de novembro de 2011. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2010. **Lei n.º 18.834, de 04 de novembro de 2011**,

IMPO — Centro de Información Oficial, 4 nov. 2011. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18834-2011>. Acesso em: 14 jun. 2025.

URUGUAI. Lei nº 19.889, de 09 de julho de 2020. Aprobacion de la Ley de Urgente consideración. Luc. Ley de urgencia. **Lei nº 19.889, de 09 de julho de 2020**, IMPO — Centro de Información Oficial, 9 julh. 2020. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>. Acesso em: 14 jun. 2025.

VIEIRA, Lucas Pacheco; PUERARI, Adriano. A sustentabilidade na nova lei de licitações. **Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti**, v. 11, n. 19, p. 56–81, 2021. Disponível em: <https://saberhumano.emnuvens.com.br/sh/article/view/502/503>. Acesso em: 14 jun. 2025.

# INDICADORES DE LOS ODS COMO HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL

## *INDICADORES DOS ODS COMO FERRAMENTAS PARA A GESTÃO TERRITORIAL*

### *USING SDG INDICATORS TO SUPPORT LAND MANAGEMENT*

**Rosario Casanova<sup>13</sup>**

**Resumen:** La territorialización de la Agenda 2030 exige un enfoque integral que reconozca el territorio como el espacio donde convergen las dinámicas sociales, ambientales, económicas y urbanas. En este marco, los indicadores geoespaciales se consolidan como herramientas esenciales para orientar las decisiones públicas y monitorear la evolución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aunque el ODS 11 se vincula directamente con la sostenibilidad urbana, otros objetivos como el ODS 6 sobre agua limpia y saneamiento, el ODS 13 sobre acción climática, el ODS 14 sobre ecosistemas marinos, el ODS 15 sobre biodiversidad terrestre y el ODS 3 sobre salud y bienestar también presentan una fuerte dimensión territorial. Este artículo analiza el papel de los indicadores geoespaciales para apoyar la planificación departamental en Uruguay, integrando distintas dimensiones de la Agenda 2030 y mostrando cómo los gobiernos departamentales pueden aprovechar estos insumos para comprender mejor sus territorios, anticipar tendencias y evaluar la eficacia de los instrumentos de ordenamiento. Se examinan experiencias internacionales relevantes, así como las capacidades institucionales desarrolladas en Uruguay, en particular a través del Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Los resultados evidencian que la combinación de datos estadísticos y geoespaciales ofrece una base técnica sólida para tomar decisiones informadas, evaluar impactos y fortalecer la coherencia entre las políticas territoriales y los objetivos globales de desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** Indicadores territoriales; Geoinformación; Agenda 2030; ODS; Ordenamiento territorial; Planificación departamental; Uruguay.

**Resumo:** A territorialização da Agenda 2030 exige uma abordagem abrangente que reconheça o território como o espaço onde convergem as dinâmicas sociais, ambientais, econômicas e urbanas. Nesse contexto, os indicadores geoespaciais se consolidam como ferramentas

---

<sup>13</sup> Rosario Casanova, Ingeniera Agrimensora, Magister en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Local, Doctora en Agrimensura. Profesora Titular de Geomática del Instituto de Agrimensura, Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. Asesora de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Uruguay.

essenciais para orientar as decisões públicas e monitorar o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Embora o ODS 11 esteja diretamente ligado à sustentabilidade urbana, outros objetivos, como o ODS 6 (água potável e saneamento), o ODS 13 (ação contra a mudança climática), o ODS 14 (ecossistemas marinhos), o ODS 15 (biodiversidade terrestre) e o ODS 3 (saúde e bem-estar) também possuem uma forte dimensão territorial. Este artigo analisa o papel dos indicadores geoespaciais no apoio ao planejamento departamental no Uruguai, integrando diferentes dimensões da Agenda 2030 e demonstrando como os governos departamentais podem utilizar esses insumos para melhor compreender seus territórios, antecipar tendências e avaliar a eficácia dos instrumentos de planejamento. São analisadas experiências internacionais relevantes, bem como as capacidades institucionais desenvolvidas no Uruguai, particularmente por meio do Observatório Integrado de Dinâmicas Territoriais da Direção Nacional de Planejamento Territorial do Ministério da Habitação e do Ordenamento do Território. Os resultados demonstram que a combinação de dados estatísticos e geoespaciais fornece uma base técnica sólida para a tomada de decisões informadas, a avaliação de impactos e o fortalecimento da coerência entre as políticas territoriais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais.

**Palavras-chave:** Indicadores territoriais; Geoinformação; Agenda 2030; ODS; Ordenamento do território; Ordenamento departamental; Uruguai.

**Abstract:** The territorialization of the 2030 Agenda requires a comprehensive approach that recognizes territory as the space where social, environmental, economic and urban dynamics converge. Within this framework, geospatial indicators have become essential tools for guiding public decision making and monitoring the evolution of the Sustainable Development Goals. Although SDG eleven is directly linked to urban sustainability, other goals such as SDG six on clean water and sanitation, SDG thirteen on climate action, SDG fourteen on marine ecosystems, SDG fifteen on terrestrial biodiversity and SDG three on health and well-being also display a strong territorial dimension. This article examines the role of geospatial indicators in supporting departmental planning in Uruguay, integrating multiple dimensions of the 2030 Agenda and illustrating how subnational governments can use these tools to better understand their territories, anticipate trends and evaluate the effectiveness of land-use planning instruments. It reviews relevant international experiences as well as the institutional capacities developed in Uruguay, particularly through the Territorial Dynamics Observatory of the National Directorate of Land-Use Planning within the Ministry of Housing and Land-Use Planning. The findings show that the combination of statistical and geospatial data provides a robust technical foundation for informed decision-making impact evaluation and improved coherence between territorial policies and the global objectives of sustainable development.

**Keywords:** Geospatial indicators; SDGs; Territorial planning; Evidence-based policymaking; Uruguay.

## INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 ha redefinido el papel del territorio al reconocer que los Objetivos de Desarrollo Sostenible solo pueden alcanzarse mediante políticas públicas capaces de articular dimensiones urbanas, ambientales, sociales y económicas. Distintos organismos internacionales destacan que la sostenibilidad no se logra en escalas abstractas, sino en el territorio concreto donde las personas viven, trabajan y se relacionan con su entorno (United Nations, 2024). Esta perspectiva enfatiza la necesidad de enfoques integrados que permitan comprender y gestionar dinámicas multiescalares, lo que convierte a la información territorial en un insumo estratégico para la acción pública.

Los datos geoespaciales aportan la dimensión espacial indispensable para analizar desigualdades, identificar patrones de crecimiento urbano, evaluar condiciones ambientales y monitorear transformaciones del territorio. Autores como Jackson y Laaribi (2025) sostienen que la geoinformación se ha convertido en un componente estructural del sistema global de desarrollo sostenible, especialmente por su capacidad para vincular información estadística y espacial. Asimismo, estudios recientes demuestran que la combinación de censos, registros administrativos georreferenciados e imágenes satelitales incrementa significativamente la precisión de los indicadores utilizados para monitorear los ODS (Kraak et al., 2020).

En este contexto, el ordenamiento territorial adquiere un papel transformador. Es una política integradora que coordina el uso del suelo, la gestión de los recursos naturales, la localización de infraestructuras y la planificación urbana, convirtiéndose en un punto de encuentro entre los distintos ODS relacionados con la calidad de vida. Numerosos autores destacan que el ordenamiento territorial es la política pública que mejor expresa la territorialización de la Agenda 2030 (Scott y Rajabifard, 2019; United Nations ESCAP, 2020).

Uruguay cuenta con un marco institucional consolidado en materia de ordenamiento territorial, lo que representa una oportunidad significativa para integrar los indicadores geoespaciales de la Agenda 2030 en los procesos de planificación departamental. Estudios nacionales, como el de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto junto con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (OPP y DINOT, 2018), muestran que la sostenibilidad urbana y ambiental depende en buena medida de la capacidad de los gobiernos departamentales para monitorear y gestionar su territorio.

Asimismo, investigaciones recientes en geografía urbana y análisis espacial en América Latina destacan la necesidad de ampliar la mirada más allá del ODS 11, integrando indicadores relacionados con el agua, el ambiente, la biodiversidad, la infraestructura y la salud

(UN-Habitat, 2023; World Bank, 2021). Esto responde a que los desafíos territoriales no se circunscriben únicamente a las ciudades, sino también a los ecosistemas que las rodean y los recursos naturales de los que dependen.

Este artículo profundiza en estas relaciones, analizando cómo la información geoespacial puede apoyar a los gobiernos departamentales en el monitoreo de los ODS urbanos y ambientales, y proponiendo una mirada ampliada donde el territorio se constituye como el eje articulador de la Agenda 2030.

## **I. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA INTEGRADORA EN LA AGENDA 2030**

El ordenamiento territorial ha adquirido un papel central en la agenda internacional de políticas públicas debido a su capacidad para articular de manera coherente los procesos sociales, ambientales, económicos y espaciales que conforman la base del desarrollo sostenible. Diversos organismos internacionales coinciden en que la Agenda 2030 debe ser entendida como una agenda territorial, ya que sus objetivos solo pueden alcanzarse mediante intervenciones situadas en contextos concretos y gestionadas por actores que conocen las realidades locales (United Nations, 2024). Esta perspectiva coloca al territorio en el centro de la acción estatal y reconoce que la planificación territorial es un instrumento de carácter estratégico.

Desde la adopción de la Agenda 2030, se ha consolidado la idea de que el ordenamiento territorial constituye una política pública integradora capaz de vincular entre sí los distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Investigaciones recientes destacan que el territorio opera como un eje articulador de sistemas urbanos, ambientales y sociales, y que por tanto el ordenamiento territorial actúa como un marco rector que orienta el uso del suelo, la localización de infraestructuras, la protección ambiental y el desarrollo urbano sostenible (Scott y Rajabifard, 2019). Esta visión integradora es particularmente relevante para Uruguay, donde los gobiernos departamentales tienen competencias directas sobre la planificación del suelo, la regulación territorial y la gestión de servicios básicos.

El vínculo entre el ordenamiento territorial y los ODS se expresa tanto en los objetivos explícitamente urbanos como en aquellos relacionados con el ambiente, el agua, la biodiversidad, la salud y la infraestructura. Documentos como el *Geospatial Information to Support the United Nations Sustainable Development Goals* editado por Jackson y Laaribi (2025) subrayan que múltiples metas de la Agenda 2030 poseen una profunda dimensión geográfica que solo puede ser comprendida mediante instrumentos de planificación territorial

y el uso sistemático de información geoespacial. Esta mirada territorial hace posible integrar indicadores que evalúan el consumo de suelo, la calidad del agua, la vulnerabilidad climática, la conectividad ecológica o la accesibilidad a servicios esenciales, entre otros.

Además, el ordenamiento territorial ofrece un marco institucional que facilita la coordinación entre distintos sectores y escalas de gobierno. La Agenda 2030 plantea desafíos que trascienden las competencias aisladas de un único organismo. Temas como la gestión del agua, la movilidad sostenible, la reducción del riesgo climático o la preservación de ecosistemas requieren acciones conjuntas entre instituciones de vivienda, ambiente, infraestructura, salud, desarrollo social y producción. El ordenamiento territorial actúa como un espacio de integración que permite articular estas políticas sectoriales, y al mismo tiempo alinea sus objetivos con estándares internacionales de sostenibilidad (UN-Habitat, 2023).

La territorialización de los ODS también exige la participación activa de los gobiernos departamentales. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de Naciones Unidas afirma que los gobiernos locales y regionales son responsables de implementar aproximadamente dos tercios de las metas de los ODS, lo que evidencia la importancia de fortalecer sus capacidades de planificación y gestión del territorio (United Nations ESCAP, 2020). En Uruguay, los gobiernos departamentales se encuentran en una posición privilegiada para llevar adelante esta tarea, tanto por sus competencias legales como por su proximidad a las realidades locales.

El marco normativo uruguayo consolida el papel del ordenamiento territorial como política pública estratégica. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (aprobada en el año 2008) establece principios y herramientas que permiten planificar el uso del suelo, gestionar áreas urbanas y rurales, promover la equidad territorial y proteger los recursos naturales. Esta legislación proporciona una base institucional sólida para incorporar los indicadores del ODS 11 y de otros objetivos relacionados con el territorio, y permite alinear los instrumentos departamentales y locales con la Agenda 2030. Documentos como el Informe Nacional Voluntario de 2018, elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, subrayan precisamente la importancia de integrar la dimensión territorial en el cumplimiento de los ODS (OPP y DINOT, 2018).

El ordenamiento territorial posee además una dimensión metodológica que facilita la traducción de los ODS globales a metas específicas adaptadas a distintas escalas territoriales. Esto implica vincular la planificación estratégica con indicadores georreferenciados que permitan monitorear el avance de las políticas y evaluar su coherencia con el modelo territorial propuesto. Estudios técnicos en América Latina destacan que la integración entre planificación

territorial y sistemas de información geoespacial favorece la identificación de inequidades, la anticipación de conflictos territoriales y la evaluación temprana de impactos (World Bank, 2021; Casanova, 2024).

En conjunto, estas consideraciones muestran que el ordenamiento territorial es un componente imprescindible para la implementación de la Agenda 2030. Su enfoque integrador, su base jurídica y metodológica y su capacidad para articular políticas sectoriales convierten al territorio en el espacio donde los ODS se vuelven operativos y donde la planificación adquiere su sentido más pleno. La siguiente sección profundiza en el papel de los indicadores y la geoinformación como herramientas técnicas esenciales para esta territorialización.

## **II. INDICADORES Y GEOINFORMACIÓN COMO BASE TÉCNICA PARA TERRITORIALIZAR LOS ODS**

La Agenda 2030 reconoce explícitamente que los indicadores constituyen el mecanismo central para medir avances, identificar brechas y orientar estrategias de política pública. Sin embargo, cuando los indicadores integran información geoespacial, adquieren una capacidad mucho mayor para revelar dinámicas que se expresan en el territorio y que no podrían comprenderse únicamente mediante datos estadísticos agregados. Este enfoque es especialmente importante en los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados con el ambiente, la infraestructura, la salud y las ciudades, ya que todos ellos presentan una dimensión espacial cuya interpretación requiere herramientas técnicas específicas (United Nations, 2024).

La geoinformación aporta un elemento clave: permite situar los fenómenos en el territorio y analizar su distribución espacial, su variación temporal y sus interrelaciones. El uso de imágenes satelitales, modelos digitales del terreno, registros administrativos georreferenciados y bases de datos geográficas posibilita el estudio de patrones urbanos, ambientales y demográficos con un nivel de detalle que resulta esencial para la planificación pública. Autores como Jackson y Laaribi (2025) destacan que la integración de datos espaciales con estadísticas tradicionales constituye uno de los pilares del sistema global de monitoreo de los ODS, ya que permite avanzar hacia análisis más completos y precisos.

El Marco Estadístico y Geoespacial Global, promovido por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas, establece principios y estándares para integrar la información estadística con la información geográfica de forma consistente y comparable entre países. Este marco define reglas para la interoperabilidad, la calidad de los datos, la gestión de metadatos y la producción de indicadores georreferenciados, y ha sido adoptado por numerosos países como

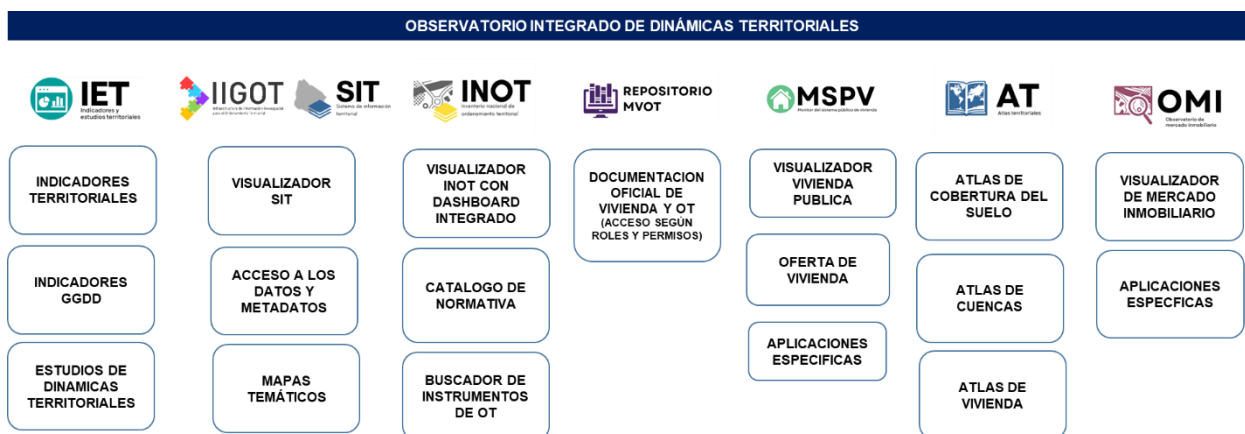
guía para fortalecer sus sistemas de información (UN-GGIM, 2021). Su relevancia radica en que permite vincular bases de datos provenientes de instituciones muy diversas, facilitando así el análisis territorial integral requerido para la Agenda 2030.

El uso de geoinformación en el monitoreo de los ODS también potencia la capacidad predictiva de los sistemas públicos. Las series temporales de observación de la Tierra permiten identificar tendencias de expansión urbana, retrocesos en ecosistemas naturales, procesos de degradación ambiental, cambios en el uso del suelo y variaciones en la cobertura vegetal. Estas dinámicas son fundamentales para comprender el comportamiento de indicadores como el consumo de suelo, la calidad del agua, la disponibilidad de espacios públicos o la exposición a riesgos climáticos (Persello et al., 2021).

Los indicadores geospaciales poseen una ventaja adicional: su capacidad para trabajar en múltiples escalas. La Agenda 2030 debe ser monitoreada en niveles globales, nacionales y subnacionales, pero son los gobiernos departamentales y locales quienes ejecutan la mayor parte de las políticas que impactan directamente en las metas del desarrollo sostenible. La georreferenciación de datos permite que cada departamento adapte los indicadores a su realidad, analice las desigualdades internas y oriente recursos hacia territorios donde el monitoreo evidencia mayores necesidades (United Nations ESCAP, 2020).

A su vez, este enfoque facilita la identificación de interrelaciones entre los distintos ODS. Por ejemplo, los datos geospaciales sobre calidad del agua (ODS 6) pueden vincularse con información sobre ecosistemas terrestres y marinos (ODS 14 y ODS 15), mientras que la información sobre movilidad urbana (ODS 11) se relaciona con indicadores de calidad del aire y salud pública (ODS 3). Este tipo de análisis integrado es fundamental para evitar intervenciones aisladas y para promover políticas públicas que reconozcan las dependencias entre sistemas urbanos, ambientales y sociales (Kraak et al., 2020).

En el caso de Uruguay, la geoinformación ha adquirido creciente relevancia en la producción de indicadores utilizados por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, la Dirección Nacional de Aguas y otras instituciones vinculadas con el ambiente y la infraestructura. La creación del Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales permite integrar datos de muy diversas fuentes y generar productos que apoyan la planificación en los gobiernos departamentales. Estudios desarrollados en el ámbito nacional muestran que la integración de indicadores espaciales en los procesos de ordenamiento territorial mejora la capacidad de diagnóstico, favorece la priorización de intervenciones y permite una evaluación más sistemática de los instrumentos vigentes (Casanova, 2024).



**Figura 1.** Estructura y componentes del Observatorio Integrado de Dinámicas Territoriales de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). Fuente: Elaboración Equipo DINOT, 2025.

En síntesis, los indicadores geospaciales constituyen la base técnica que permite convertir la Agenda 2030 en una agenda territorial. Su uso sistemático posibilita comprender fenómenos complejos, integrar sectores, anticipar tendencias y evaluar políticas públicas con criterios de objetividad y precisión. Sobre esta base se estructura el análisis de los ODS vinculados al territorio presentado en la siguiente sección.

### III. ODS VINCULADOS AL TERRITORIO

La implementación de la Agenda 2030 en clave territorial implica reconocer que múltiples Objetivos de Desarrollo Sostenible se manifiestan directamente en el territorio y requieren herramientas de análisis espacial para comprender su comportamiento. Entre estos objetivos, el ODS 11 ocupa un lugar destacado debido a su vínculo explícito con la sostenibilidad urbana, aunque otros objetivos relacionados con el agua, el clima, los ecosistemas y la salud también presentan una fuerte dimensión territorial. Este capítulo aborda los principales ODS que dependen del análisis del territorio y del uso de indicadores geospaciales, comenzando por el ODS 11 y ampliando posteriormente la mirada hacia los ODS ambientales y sociales que complementan la gestión del desarrollo sostenible.

#### III.I. ODS 11: Ciudades y asentamientos humanos

El ODS 11 busca que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Para ello, propone un conjunto de metas e indicadores que se

apoyan de manera decisiva en información territorial y geoespacial. Este énfasis coincide con la visión recogida en el libro editado por Jackson y Laaribi (2025), donde se destaca que la sostenibilidad urbana solo puede evaluarse mediante métricas territoriales que describan el comportamiento geográfico de los fenómenos urbanos y las transformaciones del suelo. Asimismo, estudios de Naciones Unidas subrayan que las ciudades concentran procesos sociales complejos cuya medición requiere información precisa sobre vivienda, movilidad, medio ambiente y espacio público (UN-Habitat, 2023).

La presentación técnica sobre la operacionalización del ODS 11 en la jornada “Gobernanza del Agua y del Territorio” que tuvo lugar el 24 de octubre del corriente año, elaborada por Casanova (2025), muestra que los indicadores geoespaciales permiten identificar desigualdades territoriales, monitorear el crecimiento urbano y orientar la priorización de políticas públicas en los gobiernos subnacionales. Estos indicadores facilitan el análisis de dimensiones como la vivienda adecuada, la accesibilidad al transporte, la eficiencia en el consumo de suelo y la calidad ambiental urbana, todas ellas esenciales para evaluar la sostenibilidad urbana.

En esta sección se analizan los principales indicadores asociados al ODS 11, integrando metodologías internacionales, experiencias regionales y avances desarrollados en Uruguay a través del Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales y de instituciones como la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Dirección Nacional de Aguas, entre otras.

### **III.I.I Indicador 11.1.1 Vivienda adecuada y asentamientos informales**

El indicador 11.1.1 mide la proporción de la población urbana que reside en viviendas inadecuadas o asentamientos informales. Su relevancia radica en que la informalidad urbana refleja procesos complejos de desigualdad, acceso desigual al suelo, debilidades en el mercado de vivienda y falta de previsión territorial. Naciones Unidas reconoce que la identificación precisa de estos asentamientos requiere integrar censos georreferenciados, catastros, imágenes satelitales y análisis de ocupación del suelo (UN-Habitat, 2023).

La metodología utilizada en Colombia, documentada por el DANE, es reconocida como una práctica regional destacada por su uso riguroso de información geoespacial para identificar áreas de informalidad y estimar la calidad de la vivienda (DANE, 2023). Estudios técnicos señalan que la combinación de censos georreferenciados y observación de la Tierra mejora significativamente la precisión de este indicador (Casanova, 2024).

En Uruguay se utiliza cartografía digital y registros administrativos para identificar la localización de asentamientos irregulares y para monitorear su evolución temporal. Esta información permite planificar programas de regularización, definir prioridades de inversión y coordinar políticas de vivienda con estrategias de gestión del suelo.

### **III.1.II Indicador 11.2.1 Acceso al transporte público**

Este indicador evalúa la proporción de la población urbana con acceso adecuado al transporte público. La accesibilidad territorial es considerada un componente central de la sostenibilidad urbana porque influye directamente en la inclusión social, la movilidad cotidiana y la equidad en el acceso a servicios esenciales. Jackson y Laaribi (2025) sostienen que la movilidad es una expresión espacial de la igualdad de oportunidades y que su evaluación requiere medir la distancia entre los hogares y las paradas de transporte mediante herramientas geoespaciales.

La experiencia colombiana destaca el valor de integrar capas georreferenciadas de población, paradas y servicios de transporte para identificar áreas con déficit de accesibilidad (DANE, 2023). En Brasil, estudios estatales citados por Casanova (2025) demuestran que el análisis geoespacial de rutas y frecuencias permite orientar inversiones en transporte y reducir desigualdades territoriales.

En Uruguay, los gobiernos departamentales han comenzado a utilizar análisis de accesibilidad que combinan información demográfica, redes viales y localización de paradas. Esta metodología permite identificar vacíos de cobertura y orientar ajustes a los planes de movilidad y transporte.

### **III.1.III Indicador 11.3.1 Relación entre consumo de suelo y crecimiento poblacional**

El indicador 11.3.1 analiza si el crecimiento urbano es coherente con el crecimiento de la población. La literatura destaca que la expansión urbana desproporcionada genera fragmentación territorial, aumento de los costos de infraestructura y deterioro ambiental (World Bank, 2021). Su medición se base en el análisis de imágenes satelitales y de la delimitación de áreas urbanizadas en distintos momentos del tiempo.

El DANE ha desarrollado metodologías avanzadas para medir este indicador mediante observación de la Tierra, convirtiéndose en referencia regional (DANE, 2023). En Uruguay,

estudios de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial muestran diferencias significativas entre departamentos, lo que evidencia la necesidad de políticas diferenciadas según las dinámicas locales.

#### **III.I.IV Indicador 11.6.2 Calidad del aire**

Este indicador se apoya en sistemas de monitoreo ambiental y en datos satelitales que permiten estimar niveles de contaminantes atmosféricos. Naciones Unidas señala que la calidad ambiental urbana es uno de los elementos más sensibles de la sostenibilidad urbana y que la geoinformación permite identificar zonas con altos niveles de contaminación asociadas al tránsito o a la actividad industrial (United Nations, 2024).

#### **III.I.V Indicadores 11.7.1 y 11.7.2 Espacios públicos y seguridad**

La disponibilidad y calidad de los espacios públicos urbanos están estrechamente vinculadas con la cohesión social y el bienestar ciudadano. Su medición requiere delimitar espacialmente áreas verdes, plazas y equipamientos urbanos a partir de cartografía y análisis de proximidad. El indicador sobre seguridad percibida complementa este análisis mediante encuestas y datos territoriales relacionados con la infraestructura urbana y la movilidad peatonal.

Varios estudios recientes de UN-Habitat coinciden en que los espacios públicos deben analizarse como parte de un sistema urbano integrado que combina accesibilidad, seguridad, calidad ambiental y equidad territorial.

### **IV. EL CASO DE URUGUAY**

Uruguay constituye un ejemplo relevante en América Latina por su enfoque institucional hacia la planificación territorial, su marco normativo consolidado y su progresiva integración de información geoespacial en la elaboración de políticas públicas. La articulación entre organismos nacionales, gobiernos departamentales y la academia está permitiendo avanzar en la producción de datos, en la armonización de metodologías y en la incorporación de indicadores vinculados con los ODS en los procesos de planificación. En este sentido, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial adquiere un papel central en el análisis territorial del país.

#### **IV.I. El Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales**

El Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales, dependiente de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se implementa como una plataforma de integración, análisis y visualización de información territorial en Uruguay. Su desarrollo responde a una tendencia global impulsada por Naciones Unidas y documentada en iniciativas como el Marco Estadístico y Geoespacial Global, que promueven la integración de datos estadísticos y geoespaciales para el monitoreo de los ODS (UN-GGIM, 2021).

El Observatorio fue concebido como una herramienta técnica para apoyar decisiones de planificación a nivel departamental y nacional. Su estructura integra bases de datos georreferenciadas provenientes de múltiples organismos, imágenes satelitales, datos estadísticos y estudios, que permite generar una visión integral de las dinámicas territoriales. Esta lógica se alinea con lo planteado por Jackson y Laaribi (2025), quienes sostienen que los observatorios territoriales constituyen mecanismos esenciales para territorializar los ODS y para promover una planificación basada en evidencia.

Una de las fortalezas del Observatorio es su capacidad para sistematizar información ambiental, urbana y socioeconómica en una única plataforma. Esto facilita el cálculo de indicadores asociados al ODS 11, como el consumo de suelo, la accesibilidad a espacios públicos y la distribución de asentamientos informales. Al mismo tiempo, permite analizar fenómenos vinculados con otros ODS territoriales, como la calidad del agua, la conservación de ecosistemas y la exposición a riesgos climáticos. Esta integración es coherente con la literatura que subraya que los ODS no deben abordarse de manera aislada, sino a través de un análisis territorial que permita comprender sus interrelaciones (United Nations ESCAP, 2020).

El Observatorio también cumple un papel destacado en la generación de capacidades institucionales. La producción de indicadores geoespaciales requiere conocimientos técnicos específicos, por lo que el Observatorio actúa como un espacio de asistencia y acompañamiento para los equipos departamentales. Esto incluye la formación en herramientas de análisis espacial, la estandarización de procedimientos y la consolidación de metodologías compartidas. Investigaciones recientes destacan que los observatorios territoriales son más eficaces cuando actúan como plataformas de cooperación interinstitucional y formación permanente, lo cual coincide con la propuesta uruguaya (Casanova, 2024).

Otro aspecto relevante es la accesibilidad de la información. La plataforma del Observatorio facilita que los gobiernos departamentales accedan a datos actualizados y a

indicadores comparables, eliminando barreras tradicionales relacionadas con la fragmentación institucional y la disponibilidad desigual de información. Este enfoque contribuye a democratizar el acceso a datos, una línea de acción promovida también por el Banco Mundial y por el Global Partnership for Sustainable Development Data como condición necesaria para una gobernanza moderna y transparente (World Bank, 2021; GPSDD, 2022).

Finalmente, el Observatorio ofrece una base técnica para evaluar la coherencia de los instrumentos de ordenamiento territorial con los objetivos de la Agenda 2030. La integración entre modelos territoriales, tendencias observadas y resultados de políticas facilita que los gobiernos departamentales revisen, ajusten y fortalezcan sus planes en función de evidencia verificable. La literatura destaca que este tipo de retroalimentación es esencial para lograr una planificación adaptativa y orientada a resultados (Kraak et al., 2020).

#### **IV.II. Uso de indicadores ODS en la toma de decisiones de los gobiernos departamentales**

Los gobiernos departamentales son actores centrales en la territorialización de la Agenda 2030 debido a su proximidad con las dinámicas territoriales, su responsabilidad directa en la gestión del suelo y su capacidad para implementar políticas que tienen impacto inmediato en la calidad de vida de la población. La literatura internacional sostiene que al menos dos tercios de las metas de los ODS dependen de la acción de los gobiernos subnacionales, lo que evidencia la relevancia de fortalecer sus capacidades técnicas y su acceso a información territorial (United Nations ESCAP, 2020). En este contexto, los indicadores geoespaciales vinculados a los ODS se convierten en herramientas estratégicas para apoyar los procesos de planificación departamental en Uruguay.

El uso de indicadores geoespaciales permite a los gobiernos departamentales disponer de diagnósticos más precisos sobre el estado de sus territorios. La observación sistemática del crecimiento urbano, la localización de asentamientos informales, la disponibilidad de espacios públicos, la accesibilidad al transporte, la calidad del aire o los patrones de consumo de suelo proporciona una base técnica sólida para comprender las tendencias territoriales (Jackson y Laaribi, 2025). Este tipo de análisis permite identificar áreas con déficits estructurales, territorios que requieren atención prioritaria o zonas donde las políticas públicas han generado resultados positivos.

Los indicadores asociados al ODS 11, como los que analizan vivienda, movilidad, espacios públicos y consumo de suelo, son especialmente relevantes para las decisiones sobre

expansión urbana, ordenamiento local, control de ocupaciones y diseño de infraestructuras. Casanova (2025) muestra en su análisis aplicado al contexto brasileño que los gobiernos departamentales pueden utilizar estos indicadores para evaluar si las tendencias urbanas son coherentes con los modelos territoriales propuestos o si es necesario ajustar los instrumentos de planificación.

La planificación departamental también se beneficia de los indicadores vinculados a los ODS ambientales. La integración de información geoespacial sobre calidad del agua, vulnerabilidad climática, erosión costera, protección de ecosistemas y riesgos ambientales permite orientar decisiones sobre localización de infraestructuras, restricciones de uso del suelo, mitigación de impactos y gestión de servicios esenciales. Estos análisis facilitan que los gobiernos departamentales adopten políticas basadas en evidencia que respondan a las realidades ambientales y sociales de cada territorio (World Bank, 2021).

Asimismo, los indicadores territoriales permiten evaluar la eficacia de políticas implementadas. La comparación intertemporal de indicadores posibilita revisar si la ejecución de obras, la aplicación de normativas o la implementación de programas específicos han producido los resultados esperados. Esta capacidad de evaluación es fundamental en el marco de la Agenda 2030, que exige no solo planificación, sino también seguimiento y ajuste permanente de las acciones públicas (OPP y DINOT, 2018).

El uso sistemático de indicadores también contribuye a fortalecer la coordinación interinstitucional. Los gobiernos departamentales pueden dialogar con ministerios, organismos sectoriales y equipos técnicos a partir de un lenguaje común basado en datos estandarizados, lo que facilita la articulación de políticas y reduce la fragmentación institucional. Este enfoque coincide con las recomendaciones de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas, que subraya la importancia de la interoperabilidad y la armonización de datos para el seguimiento de la Agenda 2030 (UN-GGIM, 2021).

Otra ventaja importante es la transparencia. La disponibilidad de indicadores territoriales permite que la ciudadanía acceda a información clara sobre la situación de su departamento, lo que mejora la participación ciudadana y fortalece la legitimidad de las decisiones públicas. Este proceso se alinea con iniciativas globales que promueven datos abiertos como herramienta para mejorar la gobernanza del territorio (GPSDD, 2022).

Finalmente, los indicadores ODS apoyan la elaboración de proyectos y la captación de financiamiento. Las agencias internacionales y los programas de cooperación demandan evidencia territorial para justificar inversiones, lo que convierte a los indicadores en insumos

valiosos para la formulación de propuestas y el monitoreo de proyectos vinculados con infraestructura, ambiente o desarrollo urbano.

En conjunto, estos elementos muestran que los indicadores territoriales de la Agenda 2030 ofrecen un soporte técnico indispensable para la toma de decisiones departamentales. Contribuyen a mejorar los diagnósticos, fortalecer la planificación, evaluar políticas, promover la coordinación y facilitar el diálogo entre distintos niveles de gobierno. Su integración progresiva constituye un avance significativo en la consolidación de un enfoque territorial del desarrollo sostenible en Uruguay.

#### **IV.III. Brechas y oportunidades**

A pesar de los avances logrados en Uruguay en materia de información territorial, generación de indicadores y fortalecimiento institucional, persisten brechas que condicionan la capacidad del país para consolidar plenamente la territorialización de la Agenda 2030. Estas brechas se manifiestan tanto en aspectos técnicos como en dimensiones institucionales y organizacionales, y han sido identificadas también en diversas evaluaciones internacionales sobre la implementación subnacional de los ODS (United Nations ESCAP, 2020; World Bank, 2021).

Una de las brechas más significativas se relaciona con la heterogeneidad en las capacidades técnicas de los gobiernos departamentales. Mientras algunos equipos cuentan con experiencia consolidada en análisis geoespacial, manejo de plataformas territoriales y uso de indicadores, otros enfrentan limitaciones en infraestructura informática, acceso a software especializado o disponibilidad de personal con formación específica. Estas desigualdades reflejan patrones observados en otros países de la región, donde los niveles subnacionales presentan capacidades muy dispares para producir y utilizar información territorial de manera sistemática (Jackson y Laaribi, 2025).

Otra brecha relevante es la necesidad de actualización permanente de los datos. La producción de indicadores relacionados con asentamientos informales, consumo de suelo, calidad del agua o exposición a riesgos climáticos requiere datos dinámicos y procesos de monitoreo continuo. En Uruguay, el Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales se propone contribuir a mejorar la disponibilidad de datos recientes, algunos departamentos aún dependen de información desactualizada o de registros que no cuentan con la frecuencia temporal necesaria para evaluar cambios rápidos en el territorio. Esta situación es similar a la

señalada por UN-Habitat, que destaca la importancia de mejorar los ciclos de actualización para garantizar la utilidad de los indicadores ODS a nivel local (UN-Habitat, 2023).

La interoperabilidad entre instituciones representa otra brecha crítica. Aunque Uruguay ha avanzado en la creación de plataformas y marcos de cooperación, aún existen diferencias en metodologías, formatos de datos y criterios de clasificación que dificultan la integración plena de información. La Comisión de Expertos en Información Geoespacial de Naciones Unidas señala que la interoperabilidad institucional es un elemento esencial para países que buscan consolidar sistemas estadísticos y geoespaciales robustos (UN-GGIM, 2021). Superar estas barreras permitiría una articulación más fluida entre gobiernos departamentales, ministerios y organismos técnicos.

La gobernanza de la información territorial es también un aspecto que requiere fortalecimiento. Contar con marcos regulatorios claros para la gestión, acceso y actualización de datos es fundamental para consolidar un sistema estable y confiable. Este tipo de gobernanza, según el Global Partnership for Sustainable Development Data, debe incluir reglas de calidad, estándares comunes, mecanismos de acceso abierto y una institucionalidad que asegure continuidad en el tiempo (GPSDD, 2022). La planificación basada en evidencia demanda un entorno institucional que brinde garantías respecto a la estabilidad y accesibilidad de la información.

A estas brechas se suman los desafíos vinculados con la disponibilidad de recursos humanos. La producción de indicadores geoespaciales requiere perfiles técnicos especializados que no siempre se encuentran en los equipos departamentales, especialmente en departamentos pequeños o con estructuras institucionales limitadas. Estudios en América Latina muestran que la formación continua y la cooperación con universidades son mecanismos esenciales para sostener la calidad de los sistemas de información territorial (Scott y Rajabifard, 2019).

Frente a estas brechas, emergen oportunidades relevantes que pueden impulsar el fortalecimiento del sistema territorial uruguayo. La cooperación internacional ha desempeñado un papel clave en la mejora de metodologías, en la capacitación de equipos técnicos y en el desarrollo de infraestructuras de datos. Experiencias de intercambio con Colombia y Brasil, documentadas en diversos estudios regionales y presentaciones técnicas, han permitido incorporar buenas prácticas y adaptar metodologías basadas en geoinformación a la realidad uruguaya (Casanova, 2025).

La innovación tecnológica constituye otra oportunidad importante. La expansión del acceso a imágenes satelitales abiertas, la mejora en las plataformas de análisis geoespacial y el desarrollo de sistemas interoperables brindan nuevas herramientas para el monitoreo territorial.

El Banco Mundial destaca que la disponibilidad creciente de datos geoespaciales abre posibilidades para que incluso gobiernos subnacionales con recursos limitados puedan implementar sistemas de información modernos (World Bank, 2021).

Asimismo, se observa una oportunidad vinculada con el cambio cultural dentro de las instituciones públicas. Los gobiernos departamentales han comenzado a adoptar enfoques basados en evidencia, lo que facilita la incorporación progresiva de indicadores ODS en sus diagnósticos y planes. Finalmente, las alianzas entre ministerios, universidades, agencias internacionales y equipos técnicos departamentales abren espacios para desarrollar proyectos conjuntos que fortalezcan capacidades y mejoren la calidad de la información territorial disponible.

## CONCLUSIÓN

La territorialización de la Agenda 2030 implica reconocer que los procesos sociales, ambientales, económicos y urbanos se expresan en el territorio de manera interdependiente y que los gobiernos departamentales desempeñan un papel decisivo en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este artículo ha mostrado que la integración de información estadística y geoespacial constituye la base técnica necesaria para monitorear estas dinámicas y para orientar políticas públicas coherentes con las metas de desarrollo sostenible. Como destaca la literatura internacional, los indicadores adquieren sentido pleno cuando se anclan en el territorio, permiten comprender las realidades locales y facilitan la adopción de decisiones basadas en evidencia (Jackson y Laaribi, 2025; UN-GGIM, 2021).

El análisis del ODS 11 y de los ODS ambientales y sociales vinculados con el ordenamiento territorial ha mostrado que la sostenibilidad depende de una visión integradora que considere simultáneamente el acceso al agua, la protección de ecosistemas, la movilidad urbana, la gestión del riesgo climático, la calidad ambiental y la infraestructura. Estos elementos no pueden evaluarse de manera aislada, sino mediante indicadores geoespaciales capaces de describir patrones, desigualdades y transformaciones a distintas escalas. En esta línea, estudios como los de UN-Habitat (2023) y United Nations ESCAP (2020) subrayan que los gobiernos subnacionales requieren herramientas de análisis espacial para convertir los objetivos globales en políticas operativas.

El caso de Uruguay evidencia avances significativos en la consolidación de un enfoque territorial de la Agenda 2030. El desarrollo del Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales, la incorporación progresiva de indicadores ODS en la planificación departamental y la

articulación entre instituciones nacionales y locales han fortalecido la capacidad del país para producir y utilizar información territorial. Estos avances se alinean con lo planteado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en su Informe Nacional Voluntario (OPP y DINOT, 2018), donde se destaca la importancia de integrar la dimensión territorial en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Sin embargo, persisten desafíos asociados con la heterogeneidad en las capacidades departamentales, la interoperabilidad institucional, la actualización de los datos y la disponibilidad de recursos técnicos. La literatura coincide en que estos desafíos son comunes a muchos países y que requieren continuidad institucional, cooperación intersectorial y fortalecimiento de capacidades técnicas (World Bank, 2021; GPSDD, 2022). Las oportunidades vinculadas con la innovación tecnológica, el acceso a nuevos datos geoespaciales y la cooperación internacional representan vías prometedoras para superar estas limitaciones.

Finalmente, los resultados presentados en este artículo muestran que la integración de indicadores geoespaciales dentro de la planificación territorial no solo permite monitorear los avances hacia la Agenda 2030, sino que también contribuye a generar diagnósticos más completos, mejorar la calidad de las intervenciones públicas y fortalecer la coherencia de las políticas territoriales. La territorialización de los ODS constituye, por tanto, una tarea técnica y política que requiere instituciones sólidas, información confiable y un compromiso sostenido con la planificación basada en evidencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Banco Mundial. (2021). Data for better lives. **World Development Report 2021**. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1759-0>
- Battochi, P., & García, J. (2020). Integrating geospatial information for sustainable land use planning. **Journal of Urban Management**, 9(3), 345–357. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2020.05.004>
- Casanova, R. (2024). SDG 11: **Sustainable Cities and Communities** [Documento técnico].
- Casanova, R. (2025). **Do global ao local: A operacionalização dos ODS como ferramenta para los GGDDs** [Presentación].
- Cervero, R., Guerra, E., & Al, S. (2017). Beyond mobility: Planning cities for people and places. **Island Press**. <https://doi.org/10.5822/978-1-61091-835-8>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). **Metodologías para el cálculo de indicadores del ODS 11 en Colombia**. DANE.

Global Partnership for Sustainable Development Data. (2022). **Data interoperability guidebook: Connecting data to improve lives.** GPSDD.

Huang, W., Li, S., & Zhang, Y. (2021). Geospatial technologies for monitoring the SDGs: Progress, challenges and opportunities. **ISPRS International Journal of Geo-Information**, 10(9), 630. <https://doi.org/10.3390/ijgi10090630>

Jackson, E. D., & Laaribi, A. (Eds.). (2025). Geospatial information to support the United Nations Sustainable Development Goals. **CRC Press.** ISBN 9781032957449

Kraak, M. J., Roth, R., Ricker, B., Kagawa, A., & Le Sourd, G. (2020). Mapping for a sustainable world. **United Nations & International Cartographic Association.** ISBN 9789211587520

Martinez, J., Pfeffer, K., & Verplanke, J. (2018). Geospatial analytics for territorial governance in **Latin America.** **Habitat International**, 75, 148–160. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2018.04.007>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto & Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. **Uruguay voluntary national review 2018: Sustainable Development Goal 11.** Gobierno del Uruguay.

Persello, C., Wegner, J. D., Hänsch, R., Tuia, D., Ghamisi, P., Koeva, M., & Camps-Valls, G. (2021). **Deep learning and Earth observation to support the Sustainable Development Goals.** arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2112.11367>

Scott, G., & Rajabifard, A. (2019). SDGs roadmap. En Sustainable development goals connectivity dilemma (pp. 3–11). **CRC Press.** <https://doi.org/10.1201/9780429290630>

Seto, K. C., & Reenberg, A. (2014). Rethinking global land use in an urban era. **MIT Press.** ISBN 9780262026901

UN-GGIM. United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management. (2021). **The SDGs geospatial roadmap.** Naciones Unidas.

United Nations. (2024). Global indicator framework for the Sustainable Development Goals. **UN Statistical Commission.**

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2020). **Geospatial information and the 2030 Agenda for Sustainable Development.** UN ESCAP.

UN-Habitat. (2023). World cities report 2022: Envisioning the future of cities. Naciones Unidas. ISBN 9789211328949

United Nations Environment Programme. (2019). **Global environment outlook 6: Healthy planet, healthy people.** Cambridge University Press. ISBN 9781108707664

World Bank. (2020). Resilient cities: A guide for public policies. **World Bank Publications.**

World Bank. (2021). Data for better lives. **World Development Report 2021**. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1759-0>

## **TURISMO E GOVERNANÇA TERRITORIAL: Desafios e possibilidades para o desenvolvimento sustentável em destinos litorâneos brasileiros**

*TURISMO Y GOBERNANZA TERRITORIAL: Desafíos y posibilidades para el desarrollo sostenible en destinos costeros brasileños*

*TOURISM AND TERRITORIAL GOVERNANCE: Challenges and possibilities for sustainable development in brazilian coastal destinations*

Francisco Leonardo Silva Neto<sup>14</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa de que maneira a governança territorial pode contribuir para a sustentabilidade do turismo em destinos litorâneos brasileiros, com foco nas cidades de Jericoacoara (CE) e Barra Grande (PI). A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica, análise documental e abordagem qualitativa, buscando integrar referenciais teóricos, marcos normativos nacionais e internacionais, além de dados empíricos sobre a realidade local. Inicialmente, foram discutidos os fundamentos da governança territorial e sua interface com o turismo sustentável, evidenciando a relevância de princípios como participação social, transparência e coordenação multiescalar. Em seguida, investigaram-se os instrumentos de planejamento e gestão (planos diretores, zoneamentos, legislações ambientais e políticas setoriais), identificando avanços no campo normativo, mas também lacunas de implementação e de articulação interinstitucional. A análise demonstrou que desafios como pressão imobiliária, fragilidade institucional e carência de infraestrutura comprometem a sustentabilidade dos destinos, embora tenham emergido possibilidades promissoras, como o fortalecimento do turismo de base comunitária, a qualificação dos conselhos locais e o monitoramento de indicadores socioambientais. Os resultados confirmam que a governança territorial, quando apoiada em arranjos institucionais sólidos e participação social efetiva, atua como mediação estratégica entre desenvolvimento turístico, preservação ambiental e valorização cultural. Conclui-se que a governança territorial representa condição indispensável para consolidar destinos turísticos sustentáveis, apontando a necessidade de maior integração interinstitucional e de políticas públicas que assegurem a coerência entre o planejamento territorial e a prática.

**Palavras-chave:** Governança territorial; Turismo sustentável; Planejamento territorial; Políticas públicas; Desenvolvimento local.

---

<sup>14</sup> Advogado e Professor Universitário. Mestre em Direito pelo IDP-DF, e Doutorando em Direito pela UNIFOR-CE. Possui formação complementar internacional pela Universidade de Sorbonne, Universidade de Coimbra e Universidade de Mendoza. Atua como palestrante em universidades sul-americanas e europeias, com enfoque em governança pública, sustentabilidade e inovação jurídica.

**Resumen:** Este artículo analiza cómo la gobernanza territorial puede contribuir a la sostenibilidad del turismo en destinos costeros brasileños, con especial atención a las ciudades de Jericoacoara (CE) y Barra Grande (PI). La investigación se basa en una revisión bibliográfica, análisis documental y un enfoque cualitativo, buscando integrar marcos teóricos, marcos normativos nacionales e internacionales, así como datos empíricos sobre la realidad local. Inicialmente, se discutieron los fundamentos de la gobernanza territorial y su interacción con el turismo sostenible, destacando la relevancia de principios como la participación social, la transparencia y la coordinación multiescalar. Posteriormente, se investigaron los instrumentos de planificación y gestión (planes directores, zonificación, legislación ambiental y políticas sectoriales), identificando avances en el ámbito normativo, pero también brechas en la implementación y la articulación interinstitucional. El análisis demostró que desafíos como la presión inmobiliaria, la fragilidad institucional y la falta de infraestructura comprometen la sostenibilidad de los destinos, aunque han surgido posibilidades prometedoras, como el fortalecimiento del turismo comunitario, la mejora de los consejos locales y el monitoreo de indicadores socioambientales. Los resultados confirman que la gobernanza territorial, cuando se sustenta en sólidas estructuras institucionales y una participación social efectiva, actúa como mediadora estratégica entre el desarrollo turístico, la preservación del medio ambiente y la valorización cultural. Se concluye que la gobernanza territorial representa una condición indispensable para la consolidación de destinos turísticos sostenibles, lo que indica la necesidad de una mayor integración interinstitucional y de políticas públicas que garanticen la coherencia entre la planificación territorial y la práctica.

**Palabras clave:** Gobernanza territorial; Turismo sostenible; Planificación territorial; Políticas públicas; Desarrollo local.

**Abstract:** The article analyzes how territorial governance can contribute to the sustainability of tourism in Brazilian coastal destinations, focusing on Jericoacoara (CE) and Barra Grande (PI). The research is based on a literature review, document analysis, and a qualitative approach, seeking to integrate theoretical references, national and international regulatory frameworks, and empirical data on the local reality. Initially, the fundamentals of territorial governance and its interface with sustainable tourism were discussed, highlighting the relevance of principles such as social participation, transparency, and multiscale coordination. Next, planning and management instruments (master plans, zoning, environmental legislation, and sectoral policies) were investigated, identifying advances in the regulatory field, but also gaps in implementation and interinstitutional coordination. The analysis showed that challenges such as real estate pressure, institutional fragility, and lack of infrastructure compromise the sustainability of destinations, although promising possibilities have emerged, such as the strengthening of community-based tourism, the qualification of local councils, and the monitoring of socio-environmental indicators. The results confirm that territorial governance, when supported by solid institutional arrangements and effective social participation, acts as a strategic mediator between tourism development, environmental preservation, and cultural appreciation. It is concluded that territorial governance is an indispensable condition for consolidating sustainable tourist destinations, pointing to the need for greater interinstitutional integration and public policies that ensure consistency between territorial planning and practice.

**Keywords:** territorial governance; sustainable tourism; territorial planning; public policies; local development.

## INTRODUÇÃO

O turismo em destinos litorâneos brasileiros exerce papel estratégico no desenvolvimento econômico, social e cultural do país, sendo um dos principais vetores de dinamização regional. Municípios costeiros, como os do Estado do Ceará e do Piauí, têm sua economia fortemente atrelada ao setor, que movimenta cadeias produtivas diversas e gera empregos formais e informais (Paula; Braga, 2024). Essa centralidade do turismo também está associada à valorização cultural das comunidades locais e à projeção do Brasil em cenários internacionais, colocando os litorais como espaços de convergência de fluxos econômicos e simbólicos.

Além da relevância econômica, o turismo litorâneo está diretamente conectado a dimensões culturais e identitárias. As praias funcionam como símbolos de pertencimento e sociabilidade, representando, ao mesmo tempo, espaços de lazer, produção de memórias coletivas e práticas tradicionais (Ahmed, 2023). Entretanto, essa apropriação cultural se choca com pressões externas que tendem a transformar esses territórios em mercadorias globais, gerando tensões entre preservação e exploração.

No cenário global, o turismo sustentável é um dos eixos estratégicos da Agenda 2030, especialmente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 e 14, que destacam a importância das cidades e comunidades sustentáveis e da conservação dos oceanos, mares e recursos marinhos (ONU, 2015). Documentos da Unesco e da Organização Mundial do Turismo (OMT) reforçam a necessidade de alinhar práticas locais de planejamento a diretrizes internacionais, garantindo equilíbrio entre expansão turística, proteção ambiental e inclusão social (Putrick; Braga; Perinotto, 2023).

Apesar dessas diretrizes, a realidade dos destinos litorâneos brasileiros demonstra um quadro complexo. As pressões advindas da especulação imobiliária, da sobrecarga da infraestrutura e da degradação ambiental comprometem a sustentabilidade das regiões costeiras (Alves *et al.*, 2022). Em localidades como Jericoacoara (CE), por exemplo, o crescimento acelerado do turismo tem exposto fragilidades nos mecanismos de gestão territorial, gerando conflitos entre moradores, investidores e poder público (Melo; Costa, 2025).

Assim, emerge a necessidade de discutir a governança territorial como instrumento estratégico de mediação entre interesses econômicos, sociais e ambientais. A governança

envolve a articulação entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada a fim de consolidar processos decisórios mais participativos e transparentes (Paula; Braga, 2024). Nesse sentido, sua aplicação em destinos litorâneos representa não apenas um mecanismo de ordenamento territorial, mas também uma forma de garantir legitimidade e inclusão nos processos de desenvolvimento turístico.

Apesar dos avanços em políticas públicas, como o Programa de Regionalização do Turismo, e iniciativas estaduais, ainda persiste a lacuna entre a expansão da atividade e a fragilidade da gestão territorial (Putrick; Braga; Perinotto, 2023). Isso gera contradições evidentes: enquanto o turismo promove emprego e renda, também acentua desigualdades, pressiona recursos naturais e fragiliza culturas locais (Ahmed, 2023). Essa dualidade coloca em evidência o desafio de pensar um modelo de turismo que não reproduza padrões excludentes e insustentáveis.

Em muitas localidades, a ausência de um planejamento integrado tem resultado em degradação ambiental, poluição costeira, perda de biodiversidade e crescimento urbano desordenado (Alves *et al.*, 2022). A especulação imobiliária expulsa comunidades tradicionais, substituindo práticas culturais por empreendimentos voltados exclusivamente ao consumo turístico (Melo; Costa, 2025). Esse cenário revela que o crescimento econômico, quando dissociado de políticas de regulação e participação social, gera processos de exclusão territorial.

Diante desse quadro, emerge o seguinte problema de pesquisa: de que forma a governança territorial pode ser compreendida como ferramenta estratégica para equilibrar o desenvolvimento turístico, a preservação ambiental e a valorização cultural em destinos litorâneos brasileiros? A investigação dessa questão se justifica pela necessidade de construir análises críticas que contribuam para a formulação de políticas públicas e estratégias de gestão que considerem tanto as potencialidades quanto as vulnerabilidades desses territórios.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar como a governança territorial pode contribuir para a sustentabilidade do turismo em destinos litorâneos brasileiros. Para tanto, estabeleceu-se como objetivos específicos: (i) examinar os conceitos e fundamentos da governança territorial e sua interface com o turismo sustentável a partir de referenciais teóricos e normativos nacionais e internacionais; (ii) analisar criticamente os instrumentos de planejamento e gestão territorial aplicáveis a destinos litorâneos brasileiros, destacando planos diretores, legislações ambientais e políticas públicas voltadas para o turismo em Jericoacoara (CE) e Barra Grande (PI); e (iii) identificar os principais desafios e possibilidades para a consolidação de uma governança territorial sustentável nesses destinos.

A relevância da pesquisa também se insere no debate sobre desenvolvimento regional. Estudos demonstram que o turismo costeiro, quando estruturado em aglomerações produtivas, pode gerar efeitos multiplicadores positivos no emprego e na renda, mas, em contrapartida, amplia desigualdades quando não há políticas públicas regulatórias (Paula; Braga, 2024).

Deste modo, compreender a governança territorial como mediação entre forças de mercado e interesses coletivos torna-se uma demanda estratégica.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, embasada em artigos científicos, teses, relatórios institucionais e documentos normativos nacionais e internacionais que tratam da relação entre turismo e governança territorial. Além disso, foram analisados planos diretores, legislações ambientais e políticas públicas aplicadas em destinos litorâneos brasileiros, com destaque para Jericoacoara e Barra Grande, utilizando-se da análise de conteúdo como técnica de pesquisa e análise de dados (Prodanov; Freitas, 2013).

A análise foi conduzida de forma crítica, articulando referenciais teóricos e normativos com situações empíricas identificadas nos territórios selecionados. Buscou-se, assim, evidenciar tanto as convergências entre discurso e prática quanto as lacunas existentes na implementação de modelos de governança territorial. Esse caminho metodológico pretende oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais integradas e sustentáveis no campo do turismo litorâneo.

## **I. FUNDAMENTOS E INTERFACES DA GOVERNANÇA TERRITORIAL E DO TURISMO SUSTENTÁVEL**

O conceito de governança territorial surgiu como uma resposta à necessidade de articular múltiplos atores e ações em múltiplas escalas no processo de gestão do território. Inicialmente ligada à descentralização administrativa e ao fortalecimento da participação social, a noção de governança territorial evoluiu em torno de dimensões políticas, sociais, econômicas e ambientais, interligadas no que Almeida, Emmendoerfer e Knupp (2024) denominam de circuitos de decisão complexos. Essa governança procura integrar comunidades, governos e o setor privado, realçando a inclusão social e a sustentabilidade como eixos centrais. Nesse sentido, a governança territorial não é uma simples configuração institucional, mas caracteriza um paradigma de gestão pública voltado para a cooperação e a corresponsabilidade entre os diferentes agentes.

Entre os seus princípios basilares podemos destacar a participação social; a transparência; a eficiência e a responsabilidade pública. Estudos indicam que a legitimidade da decisão sobre o território decorre da capacidade de legitimidade de incluir os diversos grupos que eventualmente venham a ser afetados pelas políticas implementadas. Franz, Andreoli e Silva (2021) demonstram que as pequenas cidades turísticas que utilizam práticas participativas de governança obtiveram maior alinhamento entre crescimento econômico e manutenção socioambiental, entretanto, ainda enfrentam desafios estruturais. Desta forma, a governança territorial se ampara em valores democráticos e na construção coletiva de soluções para problemas locais.

Nesse sentido, a evolução desse conceito também está ligada a agendas internacionais de sustentação. A Agenda 21 e, mais tarde, a Agenda 2030, reforçaram a governança como um pré-requisito para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial aqueles relacionados a cidades inclusivas e resilientes (ODS 11) e para a proteção dos recursos marinhos (ODS 14). Traverson *et al.* (2023) afirmam que embora o turismo seja um setor estratégico para atingir os ODS, a falta de governança robusta compromete a efetividade das ações nos países em desenvolvimento. Desta forma, pode-se afirmar que a governança territorial contemporânea deve ser entendida como uma intersecção entre democracia, sustentabilidade e desenvolvimento econômico.

De fato, modalidades específicas de governança territorial foram identificadas no Brasil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2023) constata que essas modalidades se diversificam segundo as lógicas espaciais, os arranjos institucionais e as inovações locais, evidenciando diferenças nas capacidades de coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil, evidenciando que não existe um padrão de modelo unificado, mas práticas diversificadas, que se adaptam às singularidades e especificidades das realidades regionais e municipais.

Ademais, a governança territorial é tratada como uma abordagem multidimensional, mediante a articulação de políticas públicas, da participação social e do planejamento territorial. Seus princípios de legitimidade, equidade e corresponsabilidade são as bases do desenvolvimento sustentável, especialmente em territórios sob pressão de expansão do turismo.

A governança territorial está intrinsecamente ligada à sustentabilidade, pois diz respeito ao gerenciamento equilibrado de recursos naturais, sociais e econômicos de um território. A literatura menciona que práticas eficazes de governança permitem conciliar interesses divergentes, gerando políticas públicas que estimulam o desenvolvimento sem deteriorar a qualidade de vida das gerações futuras. Segundo Franz, Andreoli e Silva (2021), o

tripé da sustentabilidade (econômico, social e ambiental) só ocorre de fato em municípios turísticos se houver participação social e instrumentos de governança que possibilitem alinhar crescimento e conservação ambiental. Desta forma, a sustentabilidade passou de uma mera meta para um princípio operativo da governança.

Nessa perspectiva, as políticas públicas necessárias para que esses objetivos se tornem realidade ainda estão em falta no Brasil, conforme demonstram Traverso *et al.* (2023), com o turismo aparecendo em três ODS da Agenda 2030: trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), consumo e produção responsáveis (ODS 12) e vida na água (ODS 14). As lacunas que existem entre os compromissos internacionais e a prática das políticas públicas estão ligadas à falta de governança forte. Assim, a sustentabilidade depende, em parte, de metas globais que sejam capazes de “territorializar” essas metas em políticas públicas implementáveis em cada território.

As relações entre governança e sustentabilidade se evidenciam ainda na dimensão comunidade. O exemplo de Paraty (RJ), demonstrado por Almeida, Emmendoerfer e Knupp (2024), mostra que a governança pública territorial se mostrou absolutamente central para que o turismo de base comunitária fosse engajado, o que promoveu maior inserção das populações locais nos processos decisórios e o fortalecimento das práticas sustentáveis. Esse exemplo ilustra como a governança pode servir como articuladora das políticas de desenvolvimento econômico e para a proteção das identidades culturais e ambientais.

Um outro aspecto importante é a necessidade de haver mecanismos de monitoramento e de *accountability*. Javarini, Abreu e Albaneses Júnior (2022) indicam que a governança em turismo sustentável requer a construção de arenas de diálogo onde, a partir do diálogo, atores locais possam se fazer protagonistas. Isso garante que as principais decisões estratégicas não fiquem concentradas nas mãos de grandes agentes econômicos, de tal forma que se reduzem riscos de degradação ambiental e de desigualdade social.

De acordo ainda com o IPEA (2023), as modalidades de governança no Brasil indicam que a sustentabilidade depende de arranjos institucionais capazes de articular interesses divergentes e de promover inovação territorial. Essa interdependência confirma que a sustentabilidade não é um resultado, mas uma condição estruturante da governança territorial.

Dessa forma, em função de sua própria multidimensionalidade, o turismo sustentável demanda instrumentos de gestão territorial capazes de garantir o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, conservação ambiental e inclusão social, pois, do contrário, o turismo pode acentuar desigualdades sociais, ameaçar ecossistemas vulneráveis e desagregar comunidades locais. Conforme Javarini, Abreu e Albaneses Junior (2022), descentralização e

participação social são as condições básicas para a efetividade e a legitimidade das políticas públicas de turismo. Destarte, instrumentos de gestão como conselhos, planos diretores participativos e pactos intersetoriais são necessários para viabilizar o turismo em bases sustentáveis.

Um exemplo palpável é o estudo de Almeida, Emmendoorfer e Knupp (2024), em Paraty (RJ), que evidencia como a governança territorial pode contemplar o turismo de base comunitária nos processos decisórios. Tal arranjo fortalece a autonomia local e a distribuição mais equitativa dos benefícios econômicos e valoriza as práticas tradicionais. Sem estes instrumentos o turismo tende a ser apropriado por interesses externos, que exploram os recursos naturais e culturais sem compromisso com a sua preservação.

Além dos mecanismos locais, o turismo sustentável deve ser apoiado em políticas integradas de ordenamento territorial. Franz, Andreoli e Silva (2021) destacam que pequenas cidades turísticas enfrentam dificuldades para equilibrar o crescimento econômico e a sustentabilidade sem uma gestão participativa estruturada. Neste cenário, instrumentos como planos de manejo ambiental, zoneamento ecológico-econômico e indicadores de sustentabilidade se tornam imprescindíveis para guiar decisões e atenuar impactos negativos.

Adicionalmente, a função dos organismos internacionais também atua a favor da pressão desses instrumentos. A *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO) reconhece o turismo como setor estratégico para os ODS, mas frisa que isso só ocorrerá se houver mecanismos de governança que juntem os atores locais e garantam o cumprimento das metas globais. A Agenda 2030, ao colocar o turismo em três ODS centrais, pressiona os países a desenvolverem políticas nacionais e territoriais que façam a ponte entre os compromissos internacionais e as práticas deles decorrentes.

O estudo do IPEA (2023) mostra que na mesma localidade podem coexistir diferentes modalidades de governança, e que sua eficácia depende da capacidade de articular interesses diversos. Nos contextos turísticos, essa articulação é indispensável para reconciliar as expectativas de investidores, de governos, de comunidades locais e de visitantes para constituir um modelo de turismo que possua ações inclusivas, responsabilidade e resiliência.

Os referenciais internacionais oferecem o contorno da governança da sustentabilidade do turismo. A Agenda 2030 da ONU e os ODS constituem o eixo normativo global, com destaque para os ODS 8, 12 e 14 (onde houve menção explícita ao turismo) e interfaces diretas com o ODS 11 (cidades e assentamentos sustentáveis). A literatura mais recente indica que, no Brasil, permanece a distância entre a assunção de compromissos e a implementação territorial,

demandando, por conta disso, arranjos de governança mais robustos e mecanismos locais de monitoramento e *accountability* (Traverso *et al.*, 2023).

No plano nacional, a própria institucionalização da participação social e a organização dos controles internos e externos do Estado, estes em sintonia com princípios como legitimidade, transparência e prestação de contas, aparecem como fundamento de governança pública que vai ser aplicada ao turismo e ao ordenamento territorial. Em análises sobre as cidades turísticas brasileiras, a articulação entre gestão participativa e instrumentos de governança (conselhos, planos, indicadores) é apontada como condição para que o tripé da sustentabilidade se traduza em resultados efetivos no território (Franz; Andreoli; Silva, 2021).

A literatura nacional também faz referência a maneiras de governança territorial que mudam com base em lógicas espaciais e arranjos institucionais, o que impacta os modos como normas internacionais (por exemplo, a Agenda 2030) são realizadas territorialmente em políticas locais de turismo, uso da terra e meio ambiente. Isso demonstra que não há um “modelo único” de governança e que a eficácia normativa depende da capacidade de coordenação interfederativa e da inclusão de atores sociais no processo decisório (IPEA, 2023).

No plano setorial, diretrizes oriundas de organismos como a *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO) estão sendo internalizadas por meio de pesquisas e políticas públicas, todavia, ainda há também limitação na tradução em políticas integradas e em metas operacionais nos destinos. Paulatinamente, estudos mais recentes insinuam que a governança em turismo deve criar arenas deliberativas efetivas para o envolvimento de atores locais no planejamento, na implementação e no monitoramento das políticas, reduzindo emaranhados e prevenindo distorções oriundas de interesses econômicos hegemônicos (Javarini; Abreu; Albaneses Júnior, 2022).

Os exemplos de experiências brasileiras mostram de que modo marcos normativos se tornam concretizados quando adicionados a instrumentos de caráter territorial e à participação social. O caso de Paraty (RJ) aponta em direção a mecanismos de governança pública territorial que favoreceram a inclusão do turismo de base comunitária em seus processos de decisão, ampliando a aproximação entre proteção cultural/ambiental e desenvolvimento local, isto é, um exemplo de como normas internacionais e nacionais podem ser implantadas em escalas locais (Almeida; Emmendoerfer; Knupp, 2024). Ao mesmo tempo, evidências nos destinos gastronômicos demonstram que sem planejamento e governança transparentes os marcos normativos tendem a se transformar em mera retórica, com baixa capacidade de orientar o ordenamento do território e de minimizar os impactos do turismo (Emmendoerfer, 2023).

Em síntese, a interface entre normas internacionais (Agenda 2030/ODS, diretrizes UNWTO) e normas nacionais (participação social, *accountability*, instrumentos de planejamento e controle) depende da capacidade de governança, no sentido de traduzir princípios em instrumentos operacionais, zoneamento, planos de manejo, indicadores e conselhos atuantes, de modo a apropriar-se das demandas por competitividade turística, justiça socioambiental e resiliência urbana (Traverso *et al.*, 2023; IPEA, 2023; Franz; Andreoli; Silva, 2021).

Destarte, ao reunir bases conceituais, conexões com a sustentabilidade, instrumentos e marcos normativos operacionais, constata-se que a governança territorial é a estrutura basilar do turismo sustentável, e a sua eficácia depende do encadeamento de escalas globais e locais, da capacidade de mobilizar diferentes atores sociais e institucionais e da incorporação de princípios normativos em práticas concretas de planejamento territorial. Quando bem feita, a governança territorial não só amplia a legitimidade democrática das decisões, como também dá conta do sucesso do turismo como vetor do desenvolvimento inclusivo, equitativo e ambientalmente responsável, contribuindo para a Agenda 2030 e para a construção de territórios mais resilientes.

## II. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL EM DESTINOS LITORÂNEOS

Os destinos litorâneos configuram-se como espaços de alta complexidade socioambiental, porquanto concentram atividades econômicas diversas, grande fluxo turístico e ecossistemas frágeis. Para lidar com tais desafios, instrumentos de planejamento e gestão territorial têm sido aplicados, como planos diretores municipais, zoneamentos costeiros e programas federais, a exemplo do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur)<sup>15</sup> no Estado do Maranhão, e do Projeto Orla<sup>16</sup>. Esses mecanismos, que se revelam na

---

<sup>15</sup> O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Ceará (Prodetur-CE) atua por meio de ações públicas para fomentar o turismo, promovendo a construção de calçadões e melhorias nas vias de acesso terrestres e aéreas. Essas intervenções visam consolidar a cidade como um centro estratégico de entrada e distribuição de turistas pelo restante do estado. Paralelamente, a iniciativa privada também exerce papel relevante nesse processo, contribuindo para a valorização das áreas litorâneas, especialmente com a presença de uma rede de hotéis voltada para o mar ao longo da Avenida Beira-Mar (Ataide Júnior, 2021).

<sup>16</sup> O Projeto Orla é uma ação do governo brasileiro, coordenada pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem como objetivo promover uma gestão integrada das áreas costeiras — sejam marítimas, litorâneas ou fluviais. A iniciativa busca alinhar as políticas ambiental, urbana, patrimonial e turística, sempre com o envolvimento ativo da população. Para isso, estimula a criação dos Planos de Gestão Integrada (PGI), voltados ao desenvolvimento de práticas sustentáveis e à valorização das regiões costeiras, por meio da cooperação entre os entes federais, estaduais, municipais e a sociedade civil organizada (Brasil, [s.d.]). Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html#publica%C3%A7%C3%B5es-do-projeto-orla>.

realidade do referido Estado brasileiro, tornam-se fundamentais para evitar a ocupação irregular, reduzir os impactos ambientais e direcionar investimentos de modo estratégico, assegurando que o turismo não se sobreponha às necessidades das populações locais (Ataíde Júnior, 2021).

A consolidação do Prodetur no Nordeste brasileiro demonstra a força de instrumentos que articulam planejamento e financiamento. Esse programa, apoiado por bancos multilaterais, canalizou recursos para infraestrutura de transporte, saneamento, capacitação e promoção internacional de destinos turísticos. Mais do que um plano setorial, configurou-se como vetor de desenvolvimento regional, criando condições para que municípios antes isolados se inserissem no mercado turístico global (Cunha, 2023). A dimensão estratégica do Prodetur evidencia como políticas públicas podem ser estruturadas em escalas ampliadas, integrando diferentes entes federativos.

O Projeto Orla, por sua vez, revela outra faceta do planejamento litorâneo ao privilegiar metodologias participativas e comunitárias. Sua proposta é orientar a ocupação sustentável das orlas marítimas, garantindo equilíbrio entre uso turístico, preservação ambiental e permanência de comunidades tradicionais. A inclusão de oficinas, debates e diagnósticos participativos fortalece a legitimidade social dos planos e amplia as chances de adesão da população às regras de ocupação (Silva *et al.*, 2024). Isso diferencia o Projeto Orla de instrumentos puramente técnicos, marcando sua vocação humanizada.

Nesse cenário, os planos diretores assumem papel relevante, pois determinam o ordenamento do uso do solo em áreas urbanas e litorâneas. Quando articulados com legislações ambientais, podem estabelecer zoneamentos que delimitam áreas de preservação, capacidade de carga dos atrativos e normas de ocupação. Essa integração permite mitigar problemas comuns em destinos costeiros, como a verticalização excessiva, a degradação de dunas e manguezais e o colapso de serviços básicos em períodos de alta temporada (Jesus, 2024). Trata-se, portanto, de um diálogo entre o urbanístico e o ambiental em prol do turismo sustentável.

Apesar disso, observa-se que muitos planos diretores foram elaborados sob forte influência do mercado imobiliário e sem a adequada análise das especificidades turísticas. Em diversas cidades nordestinas, os planos privilegiaram o crescimento urbano e a expansão de empreendimentos, deixando em segundo plano as questões socioambientais. Isso gerou conflitos de uso e ocupação, como a substituição de áreas de pesca por condomínios e resorts, além da pressão sobre comunidades tradicionais (Cunha, 2023). Essa limitação evidencia que a simples existência de instrumentos não garante sustentabilidade.

Por outro lado, experiências pontuais mostram que é possível integrar diretrizes ambientais e urbanísticas. Em Paço do Lumiar, município localizado no Estado do Maranhão, por exemplo, o planejamento buscou associar zoneamento ambiental ao urbano, reconhecendo áreas frágeis, como manguezais e dunas, e delimitando usos compatíveis com práticas de ecoturismo e lazer sustentável. Essa articulação permitiu que o turismo fosse pensado como aliado da conservação e da educação ambiental, incorporando a comunidade ao processo decisório (Jesus, 2024). Assim, o município exemplifica uma prática em que a gestão integrada fortalece o território.

Em Jericoacoara, políticas públicas específicas foram aplicadas desde a transformação da área em Parque Nacional, em 2002, o que fortaleceu o controle do uso do solo e o turismo de base sustentável. Os investimentos do Prodetur foram decisivos para consolidar infraestrutura de acesso, saneamento básico e promoção internacional. Além disso, a inclusão de Jericoacoara na Rota das Emoções posicionou o destino como polo de atração dentro de um circuito regional que conecta Ceará, Piauí e Maranhão (Ataíde Júnior, 2021). Esse conjunto de políticas buscou equilibrar conservação ambiental e competitividade turística.

Barra Grande, no Piauí, foi inserida nesse mesmo contexto regional, sendo promovida como destino complementar a Jericoacoara e aos Lençóis Maranhenses. As políticas públicas priorizaram marketing integrado e investimentos em infraestrutura turística, especialmente no setor de hospedagem e acessibilidade. Ao mesmo tempo, buscou-se fomentar a participação comunitária por meio da qualificação profissional, inserindo a população local na cadeia produtiva do turismo (Braga *et al.*, 2022). Essa integração regional representa uma possibilidade de ampliar benefícios econômicos em territórios menos conhecidos.

Entretanto, tanto Jericoacoara quanto Barra Grande revelam contradições. No primeiro caso, a intensificação do turismo gerou forte especulação imobiliária, elevando o custo de vida e pressionando comunidades locais a deixarem o território. A valorização da terra e a expansão de empreendimentos turísticos produziram tensões sociais, colocando em risco a sustentabilidade buscada inicialmente (Cunha, 2023). Já em Barra Grande, a ausência de infraestrutura urbana adequada, como saneamento e coleta de resíduos, expôs os limites da aplicação dos instrumentos de gestão (Braga *et al.*, 2022).

Esses problemas refletem um padrão mais amplo: a fragilidade institucional de muitos municípios litorâneos. A carência de equipes técnicas especializadas e a baixa capacidade de fiscalização comprometem a execução dos planos. Em muitos casos, o descompasso entre o que está previsto nos documentos e o que se efetiva na prática gera descrédito na população e

abre espaço para a informalidade e a ocupação irregular (Ataíde Júnior, 2021). A distância entre o normativo e a realidade limita o alcance dos instrumentos.

Os conflitos socioespaciais também se manifestam como barreira à eficácia. Em territórios como a Prainha do Canto Verde, no Ceará, as comunidades tradicionais buscaram desenvolver o turismo de base comunitária como alternativa sustentável. Contudo, enfrentaram a pressão de agentes imobiliários interessados em transformar a área em complexo turístico, revelando a tensão entre a preservação cultural e a lógica de mercado (Aragão, 2023). Esse caso evidencia que os instrumentos de planejamento precisam contemplar não apenas o aspecto ambiental, mas também a dimensão social e cultural.

Por outro lado, experiências com governança participativa apontam caminhos promissores. O Projeto Orla demonstra que quando a população local participa da definição do uso do território há maior adesão às normas e fortalecimento da gestão compartilhada. A incorporação do saber comunitário e a valorização das práticas tradicionais contribuem para legitimar as regras e prevenir conflitos futuros (Silva *et al.*, 2024). Isso reforça que a eficácia dos instrumentos depende da sua capacidade de dialogar com diferentes atores sociais.

A análise das experiências costeiras demonstra que o turismo não pode ser compreendido apenas como vetor de crescimento econômico, mas como fenômeno que revela e intensifica desigualdades históricas. Em muitas localidades, os benefícios do setor concentram-se em grupos empresariais ou investidores externos, enquanto comunidades tradicionais enfrentam pressões territoriais e sociais. Essa contradição evidencia que sem mecanismos de inclusão efetiva o turismo corre o risco de acentuar processos de exclusão em vez de promover desenvolvimento equilibrado (Sales; Selva, 2022). Assim, pensar o planejamento litorâneo implica também discutir justiça social e distribuição equitativa dos benefícios.

Outro aspecto central é a necessidade de fortalecer a integração institucional entre as diferentes esferas governamentais e os variados instrumentos de gestão. Embora existam planos e legislações específicas, muitas vezes eles se apresentam de forma fragmentada e pouco articulada, reduzindo sua eficácia prática. A coordenação entre planos diretores, políticas ambientais e programas federais, como o Projeto Orla e o Prodetur, constitui um caminho promissor para alinhar metas e potencializar resultados. Essa integração pode assegurar maior coerência nas ações, evitar sobreposição de competências e consolidar uma governança costeira mais efetiva (Pinho, 2021).

As possibilidades abertas por esses instrumentos, portanto, são significativas: integração de planos urbanísticos e ambientais, fortalecimento da gestão participativa e

promoção regionalizada do turismo. Contudo, os limites também são evidentes: fragilidade institucional, desigualdade na distribuição dos benefícios e conflitos socioespaciais. Jericoacoara e Barra Grande ilustram como políticas bem estruturadas podem gerar avanços, mas também como falhas na implementação comprometem a sustentabilidade almejada (Cunha, 2023; Braga *et al.*, 2022).

Os instrumentos de planejamento e gestão litorânea revelam-se essenciais para ordenar usos em territórios de elevada complexidade ambiental e social. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e seus desdobramentos estaduais e municipais têm buscado integrar políticas públicas de ocupação, conservação e uso racional da zona costeira. Contudo, a desarticulação entre as diferentes esferas governamentais ainda compromete sua efetividade, resultando em sobreposição de normas e lacunas na implementação prática (Pinho, 2021). Nesse sentido, a governança costeira exige maior alinhamento entre os instrumentos já existentes e os novos desafios climáticos e urbanos.

No diálogo entre planos diretores e legislações ambientais, observa-se que a integração pode promover avanços importantes para o turismo sustentável. Experiências em municípios costeiros mostram que o zoneamento urbano articulado ao Zoneamento Ecológico-Econômico possibilita identificar áreas frágeis e compatibilizar a conservação com atividades econômicas, como o turismo. Essa integração permite minimizar efeitos sobre ecossistemas sensíveis e direcionar práticas de uso sustentável do território (Pinho, 2021). Deste modo, os planos diretores, quando vinculados à legislação ambiental, tornam-se instrumentos decisivos para mediar interesses sociais, econômicos e ambientais.

A experiência da Rota das Emoções<sup>17</sup> ilustra de forma clara como políticas públicas específicas podem impulsionar destinos litorâneos. Em Jericoacoara e Barra Grande, investimentos em infraestrutura, capacitação profissional e marketing turístico foram decisivos para posicionar esses territórios em um circuito regional integrado. Entretanto, a pesquisa de campo evidencia que os moradores ainda percebem carências significativas em serviços básicos, como saneamento e coleta de resíduos, o que contrasta com a forte promoção internacional desses destinos (Carneiro, 2022). Tal contradição expõe a distância entre a imagem projetada ao turista e a realidade vivida pelas comunidades locais.

---

<sup>17</sup> Roteiro turístico integrado criado em 2005 pelo Ministério do Turismo e pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que abrange os estados do Ceará, Piauí e Maranhão, conectando três atrativos naturais de destaque: o Parque Nacional de Jericoacoara (CE), o Delta do Parnaíba (PI) e os Lençóis Maranhenses (MA), promovendo o turismo sustentável e o desenvolvimento regional.

Em Jericoacoara, a institucionalização do Parque Nacional representou um marco na ordenação do uso do solo e na atração de investimentos do Prodetur. Os moradores reconhecem benefícios como geração de renda e maior visibilidade do destino, mas também apontam problemas, como a pressão imobiliária e a descaracterização da paisagem. Já os visitantes, por sua parte, avaliam o destino como atrativo, todavia, identificam falhas na gestão ambiental, sobretudo pela ausência de práticas educativas permanentes (Carneiro, 2022). Tal compreensão reforça que a sustentabilidade depende tanto de políticas públicas quanto do engajamento comunitário.

Barra Grande, por outro lado, exemplifica os limites de uma política centrada na promoção turística sem a devida infraestrutura urbana. A pesquisa registra que, apesar de inserida na Rota das Emoções, a localidade ainda enfrenta graves problemas de saneamento e manejo de resíduos, comprometendo a qualidade ambiental e a experiência turística (Carneiro, 2022). Ao mesmo tempo, moradores valorizam a geração de emprego e renda, entretanto, ressaltam a necessidade de maior integração das políticas com demandas locais. O caso demonstra que o sucesso turístico não pode prescindir de investimentos em serviços básicos.

Estudos recentes sobre gestão costeira também indicam a importância de abordagens participativas, como o Projeto Orla. Experiências conduzidas em São Luís, no Maranhão, mostram que a ausência de planos municipais específicos para a orla compromete o equilíbrio entre urbanização e conservação ambiental. A implementação de metodologias participativas, associadas a diagnósticos geocológicos, poderia fortalecer a legitimidade das ações e aproximar a população dos processos decisórios (Soares, 2024). Isso confirma que a eficácia dos instrumentos depende de diálogo constante entre Estado e sociedade.

Por fim, as possibilidades e os limites desses instrumentos revelam que o turismo sustentável em áreas costeiras requer mais do que normas e planos técnicos. É preciso considerar os conflitos de uso, as desigualdades no acesso a benefícios e as multiterritorialidades que se formam entre turistas e moradores. A valorização da inteligência territorial e do saber comunitário pode transformar o turismo em vetor de inclusão e fortalecimento identitário, evitando que se torne apenas fator de pressão e exclusão social (Barros; Rambo; Dagnino, 2025). Dessa forma, o futuro da gestão litorânea depende da articulação entre políticas públicas, governança participativa e compromisso social com o território.

### III. DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL EM DESTINOS LITORÂNEOS

A governança territorial em destinos litorâneos enfrenta inúmeros obstáculos relacionados ao crescimento urbano desordenado e à pressão sobre os ecossistemas costeiros. Problemas como erosão, saneamento precário e perda de biodiversidade permanecem recorrentes, mesmo diante de avanços institucionais e jurídicos. Como analisam Maciel *et al.* (2023), a criação de arcabouços normativos não foi suficiente para afastar o quadro de degradação nas cidades costeiras, o que revela a fragilidade estrutural da gestão costeira integrada no Brasil.

Os conflitos em áreas costeiras também refletem uma tensão histórica entre usos públicos e privados do território. Dias *et al.* (2024) ressaltam que os terrenos de marinha, por sua natureza jurídica peculiar, frequentemente são alvo de disputas que envolvem o Estado, comunidades locais e empreendimentos turísticos. Essa condição gera um ambiente de insegurança regulatória e favorece práticas de apropriação desigual dos espaços costeiros, reforçando as dificuldades para a consolidação de políticas de governança inclusivas e transparentes.

Outro desafio identificado está na distribuição desigual dos esforços de conservação. Gomes *et al.* (2022) demonstram que, no Ceará, a predominância de unidades de conservação de uso sustentável trouxe baixa proteção jurídica para ecossistemas frágeis, como a caatinga e as áreas costeiras. Essa configuração espacial, ainda distante do ideal, expõe os litorais à vulnerabilidade ambiental, reforçando a necessidade de políticas de conservação mais representativas e efetivas.

O turismo, por sua vez, acentua a complexidade da governança territorial. Fonseca *et al.* (2022) mostram que a concentração do turismo no litoral brasileiro ocorre de forma desigual, com forte pressão sobre cidades grandes e destinos seletos, ao passo que outras localidades permanecem marginalizadas. Essa lógica de desenvolvimento desigual gera impactos ambientais, sociais e culturais que se acumulam e fragilizam a capacidade de gestão local.

Adicionalmente, os efeitos das mudanças climáticas impõem riscos crescentes aos territórios costeiros. Gil, Marques e Andrade (2023) destacam que o turismo é um dos setores mais vulneráveis, visto que depende de serviços ecossistêmicos e da integridade das paisagens. A ausência de integração entre as políticas climáticas e de turismo no Brasil compromete a adaptação setorial, reduzindo o protagonismo do país nos diálogos internacionais e fragilizando os destinos frente aos impactos ambientais.

A experiência de Porto Alegre (RS), analisada por Maio e Pimentel (2024), demonstra que a governança territorial depende da consistência institucional e da manutenção de instrumentos de política pública. Nos períodos em que houve maior valorização da participação social e do planejamento integrado, as políticas de turismo foram mais robustas e duradouras. Já em contextos de desinstitucionalização, observou-se fragmentação e redução da eficácia, o que evidencia a importância de arranjos institucionais resilientes frente às mudanças políticas.

No campo institucional, a escassez de recursos, a descontinuidade de programas e a baixa capacitação técnica são barreiras recorrentes. Conforme Maciel *et al.* (2023), há avanços em aspectos normativos e informacionais, mas lacunas em formação, financiamento e políticas públicas, que comprometem a capacidade de os municípios implementarem estratégias consistentes de governança territorial.

A valorização da dimensão cultural do território surge como outra via de fortalecimento da governança. De acordo com Bombana *et al.* (2024), narrativas identitárias ligadas à estação chuvosa em Alagoas evidenciam a forma como comunidades constroem significados próprios em relação à natureza. Esse reconhecimento simbólico deve ser incorporado pelas políticas públicas, pois amplia a legitimidade das ações de planejamento, ao mesmo tempo que assegura o protagonismo das populações locais nos processos decisórios.

Frente a tais obstáculos, a participação social e a articulação interinstitucional emergem como pilares fundamentais. A experiência dos Territórios da Cidadania na Bahia, analisada por Schiesari, Marques e Siarréis (2024), mostrou que a gestão territorial participativa favoreceu a evolução do Índice de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar, confirmando que a institucionalização de conselhos e planos construídos coletivamente fortalece a legitimidade e eficácia das políticas.

No âmbito da gestão costeira, a integração de atores sociais também é apontada como condição indispensável. Maciel *et al.* (2023) ressaltam que o engajamento da sociedade civil, da comunidade científica e de organizações não governamentais confere maior transparência, legitimidade e controle social sobre as ações públicas. Essa abordagem participativa amplia a capacidade de fiscalização e promove a conscientização coletiva sobre a proteção dos ecossistemas litorâneos.

Além da participação social, a cooperação entre diferentes escalas de governo é decisiva para enfrentar os desafios. Braga, Guzzi e Malta (2023) mostram, no caso do Piauí,

que a aplicação de metodologias analíticas como o *Analytic Hierarchy Process*<sup>18</sup> pode subsidiar gestores municipais e estaduais, orientando a tomada de decisão com base em critérios técnicos e permitindo maior alinhamento entre políticas públicas e realidades locais.

Entre as boas práticas, destacam-se iniciativas de uso de tecnologias para qualificar a gestão. Perinotto *et al.* (2024) propõem metodologias de mineração de dados e análise de redes sociais como o TripAdvisor para identificar percepções e demandas turísticas. Essa inovação metodológica permite compreender melhor a relação dos visitantes com os destinos e apoiar políticas públicas mais ajustadas às expectativas sociais e à sustentabilidade territorial.

Outro exemplo positivo é a adoção de instrumentos fiscais transparentes e participativos. Oliveira, Romeiro e Silva (2024) evidenciam que valores pessoais e estilos de vida influenciam o comportamento sustentável do turista, inclusive em relação ao pagamento de taxas ambientais. A formulação de políticas que dialoguem com esses fatores pode fortalecer o financiamento de ações de proteção territorial sem comprometer a atratividade turística.

A valorização da pesca artesanal como elemento de governança marinha é outra referência relevante. Sansolo (2022) analisa iniciativas na América Latina e na Costa Verde brasileira, que integram pescadores artesanais em processos de gestão, reconhecendo-os como atores centrais na preservação dos recursos marinhos. Essa abordagem reforça o papel das comunidades tradicionais como guardiãs da sustentabilidade costeira.

Nesse sentido, Dallabrida *et al.* (2022) enfatizam que a coprodução de conhecimento entre universidades, comunidades e gestores públicos representa um mecanismo estratégico para ampliar capacidades institucionais. Ao romper a dicotomia entre saberes técnicos e locais, cria-se um ambiente de inovação que fortalece diagnósticos participativos e permite políticas mais ajustadas à realidade. Essa integração de perspectivas é fundamental para o enfrentamento dos desafios socioambientais que marcam os territórios litorâneos.

Caminhos possíveis para fortalecer a governança territorial incluem a incorporação de avaliações contínuas e baseadas em evidências científicas. Como sugerem Maciel *et al.* (2023), a correção periódica das ações de gestão costeira e o uso sistemático da pesquisa científica permitem maior adaptação às mudanças climáticas e garantem políticas mais eficazes a longo prazo. Isso exige institucionalizar mecanismos de monitoramento permanente.

Além disso, é fundamental que a governança territorial nos destinos litorâneos seja pensada a partir de uma perspectiva integrada, que articule conservação ambiental,

---

<sup>18</sup> Método de apoio multicritério à decisão desenvolvido por Thomas Saaty na década de 1970, que consiste em decompor um problema complexo em critérios e subcritérios hierarquizados, atribuindo pesos relativos por meio de comparações par a par, a fim de identificar a alternativa mais adequada.

desenvolvimento econômico e inclusão social. Ao unir a força das comunidades locais, o apoio científico e a cooperação interinstitucional, cria-se um horizonte mais sólido para a sustentabilidade dos territórios costeiros brasileiros, superando os desafios estruturais que ainda persistem (Gil; Marques; Andrade, 2023; Gomes *et al.*, 2022).

A governança territorial em destinos litorâneos enfrenta entraves estruturais relacionados à sobreposição de interesses econômicos, fragilidade institucional e pressões ambientais. O caso analisado por Dias *et al.* (2024) evidencia como os terrenos de marinha, pela indefinição jurídica e disputas entre diferentes agentes, geram conflitos que comprometem a gestão territorial. Essa falta de clareza no ordenamento territorial amplia a vulnerabilidade ambiental e dificulta a implementação de políticas públicas eficazes. Assim, percebe-se que a sustentabilidade das zonas costeiras está condicionada à superação de entraves normativos e institucionais que fragilizam o planejamento integrado.

Outro obstáculo recorrente é a baixa capacidade técnica e financeira dos municípios costeiros. Como ressaltam Dallabrida *et al.* (2022), a governança territorial exige práticas colaborativas que unam Estado, sociedade civil e setor produtivo, mas essa integração é limitada pela ausência de recursos e pela descontinuidade administrativa. Em muitos casos, o poder local depende de arranjos frágeis e descontínuos, incapazes de responder aos desafios impostos pelas mudanças climáticas e pelo turismo intensivo. A carência de instrumentos de longo prazo acentua a vulnerabilidade das comunidades litorâneas.

Nesse contexto, a participação social surge como elemento essencial para reduzir desigualdades e conferir legitimidade às políticas públicas. Conforme Dallabrida *et al.* (2022), o planejamento participativo e a coprodução de conhecimento permitem integrar saberes locais e científicos, favorecendo soluções mais contextualizadas. Esse processo fortalece o pertencimento comunitário e amplia a capacidade de enfrentamento das pressões externas, além de reduzir os conflitos decorrentes da sobreposição de interesses. Desta forma, a participação cidadã não é apenas um direito, mas uma estratégia de resiliência territorial.

A articulação interinstitucional também desempenha papel central no fortalecimento da governança. Maio e Pimentel (2024) demonstram que os modelos de governança variam conforme os grupos políticos no poder, impactando diretamente o uso de instrumentos de política pública. Experiências como a institucionalização de secretarias específicas de turismo mostram avanços na coordenação de políticas, enquanto períodos de desinstitucionalização resultam em fragilidade e dependência do mercado. Esse exemplo reforça a necessidade de arranjos institucionais sólidos e menos vulneráveis às mudanças político-partidárias.

Entre as boas práticas, destaca-se o uso de narrativas e diagnósticos participativos para integrar diferentes percepções sobre o território. Bombana *et al.* (2024) analisaram as narrativas sobre a estação chuvosa em Alagoas e mostraram como essas construções sociais podem orientar políticas de turismo mais adaptadas às condições locais. A valorização de diferentes discursos amplia a capacidade de adaptação às mudanças climáticas e permite alinhar estratégias de desenvolvimento às realidades sociais, culturais e ambientais das comunidades costeiras.

Outro exemplo positivo está na valorização das comunidades tradicionais como atores centrais da governança. Bombana *et al.* (2024) evidenciam que pescadores artesanais, mesmo impactados pela urbanização e pelo turismo, enxergam nessas atividades uma oportunidade complementar de subsistência. A inclusão dessas populações em processos de tomada de decisão fortalece a gestão compartilhada e reconhece saberes locais como fundamentais para a sustentabilidade. Essa prática dialoga com a noção de governança em rede, que privilegia cooperação e corresponsabilidade entre múltiplos atores.

Como caminhos para o fortalecimento da governança territorial, destaca-se a necessidade de institucionalizar mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. Dallabrida *et al.* (2022) defendem a construção de diagnósticos contínuos, baseados em evidências, que permitam corrigir políticas e práticas de forma adaptativa. Aliado a isso, a integração de instrumentos normativos, financeiros e participativos possibilita maior coerência entre escalas de governo. Esse conjunto de medidas pode criar bases mais sólidas para enfrentar tanto os impactos imediatos do turismo quanto os efeitos cumulativos das mudanças climáticas.

Em síntese, os destinos litorâneos brasileiros só alcançarão uma governança territorial sustentável ao superar entraves jurídicos e institucionais, ampliar a participação social e consolidar arranjos interinstitucionais estáveis. As experiências analisadas nos estudos acadêmicos reforçam que não há solução única, mas sim a necessidade de integrar boas práticas, como diagnósticos participativos, inclusão de comunidades tradicionais e instrumentos de gestão adaptativos. Dessa forma, será possível alinhar desenvolvimento econômico, conservação ambiental e inclusão social, concluindo o horizonte delineado no texto anterior com a perspectiva de uma governança costeira mais democrática, resiliente e eficaz (Dallabrida *et al.*, 2022; Bombana *et al.*, 2024; Maio; Pimentel, 2024; Dias *et al.*, 2024).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito do presente trabalho foi examinar como a governança territorial pode influir na sustentabilidade do turismo em destinos turísticos litorâneos brasileiros. A partir da construção conceitual, da leitura de normas que regem o assunto e de análise de documentos concernentes a Jericoacoara (CE) e Barra Grande (PI), pôde-se concluir que a governança territorial funciona como uma mediação estratégica entre o desenvolvimento do turismo, a proteção ambiental e a valorização cultural. O percurso analítico provou que o objetivo geral foi atingido, apresentando como os instrumentos de planejamento, os arranjos institucionais e a participação social condicionam a sustentabilidade nos territórios turísticos.

Sobre o primeiro objetivo específico, foram sistematizados os fundamentos da governança territorial e sua interface com o turismo sustentável, destacando-se conceitos como coordenação multiescalar, transparência e corresponsabilidade. A análise indicou sinergias e tensões entre governança e sustentabilidade, em especial no que diz respeito ao equilíbrio entre os interesses econômicos e a preservação dos ambientes. Os referenciais internacionais, como a Agenda 2030 e as orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT) e nacionais, com os planos diretores e zoneamentos, evidenciam a centralidade desta interface para o ordenamento territorial.

No segundo objetivo, que abordava os instrumentos de planejamento e gestão, a análise documental revelou os avanços normativos relevantes, mas também as lacunas de implementação. Em Jericoacoara e Barra Grande, observou-se que os planos diretores, os zoneamentos e a legislação ambiental consagram diretrizes de forma harmônica, mas se distanciam da prática na implementação, principalmente por conta da fragilidade institucional e pela ausência de articulação entre esferas de governo.

As evidências indicam que o entrave não é somente o desenho normativo, mas principalmente a efetividade da execução e a capacidade de articulação intersetorial. No que se refere ao terceiro objetivo específico, foram identificados desafios relevantes que comprometem a sustentabilidade do turismo litorâneo, como a pressão imobiliária, a ausência de saneamento e de infraestrutura básica, a fragilidade institucional e a baixa efetividade da participação social. Essa percepção, por sua vez, revelou possibilidades também relevantes, como a valorização do turismo de base comunitária, a qualificação dos conselhos locais, o monitoramento dos indicadores costeiros e a estruturação dos pactos intersetoriais. Essas vivências mostram que, dependendo das condições de governança, há como transformar vulnerabilidades em oportunidades de fortalecimento territorial.

Sinteticamente, os resultados permitiram afirmar que a governança territorial favorece efetivamente a sustentação do turismo, na medida em que articula arranjos institucionais permanentes, instrumentos de planejamento coerentes e participação social qualificada. Essa articulação possibilita a utilização equilibrada do território, reduz desigualdades, gera justiça socioambiental e garante que a atividade turística esteja em consonância com a conservação dos ecossistemas e a valorização cultural. Para os casos analisados, isso implica reforçar a realização dos zoneamentos, ampliar a transparência dos processos decisórios e reforçar os espaços deliberativos que incluem a comunidade local como protagonista.

Ademais, conclui-se que a governança territorial, quando efetivamente implementada, não apenas funcionaria como um mecanismo de desempenho, mas também como um caminho estratégico para a consolidação do turismo sustentável em destinos litorâneos brasileiros. As implicações práticas do presente estudo demandam maior integração interinstitucional, planos robustos para fortalecer os conselhos comunitários e monitoramento contínuo dos indicadores socioambientais. Para futuras pesquisas, sugere-se o aprofundamento nas comparações entre diferentes destinos turísticos na busca por uma melhor compreensão das condições que favorecem ou limitam a governança territorial como um instrumento per se para promoção do desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

AHMED, Flavio Villela. Praias urbanas e sua relevância ambiental, econômica, turística e de lazer no âmbito das cidades litorâneas. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 52-72, 2023. DOI: 10.12957/cdf.2023.71443. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/71443>. Acesso em: 14 set. 2025.

ALMEIDA, J.; EMMENDOERFER, M.; KNUPP, A. Capacidade da governança pública territorial de envolver o turismo de base comunitária no desenvolvimento local sustentável: uma análise do caso de Paraty/RJ. **Desenvolvimento em Questão**, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/16014>. Acesso em: 23 set. 2025.

ALVES, Josemery Araújo; RIBEIRO, Márcia; MIRANDA, Lívia; BENTO, Sofia. Turismo, gestão de bens comum e recursos naturais na praia da Pipa/Brasil: uma perspectiva à luz dos Princípios de Ostrom. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 8, n. 8, p. 1117-1139, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i8.6683. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/6683>. Acesso em: 14 set. 2025.

ARAGÃO, João Paulo Gomes de Vasconcelos. Turismo de base comunitária e conflitos socioespaciais na prainha do canto verde, Beberibe– CE. **ARCHITECTON - Revista de Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], v. 7, n. 12, 2023. DOI: 10.22293/architecton.v7i12.2487. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/arquitetura/article/view/2487>. Acesso em: 6 set. 2025.

ATAIDE JÚNIOR, Flávio. **Entre areias e tijolos: o crescimento dos empreendimentos turísticos no entorno do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses**. 2021. 223 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/61229>. Acesso em: 6 set. 2025.

BARROS, Solange Murta; RAMBO, Anelise Graciele; DAGNINO, Ricardo Sampaio. Turismo e multiterritorialidades no litoral norte do Rio Grande do Sul: olhares locais e inteligência territorial contemporânea. **COLÓQUIO**, v. 22, n. 3, jul. /set., p. 35-60, 2025.

BOMBANA, Briana *et al.* Does tourism policy consider climate? Exploring rainy season narratives on the Alagoas coast, Brazil. **Ambiente & Sociedade**, v. 27, p. e00108, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/LZxsvRcMvRcbyw4QKmRP4gK/?lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2025.

BRAGA, Francisco Laercio Pereira; PAULA, Davis Pereira de. “Sol, praia, mar, vento e trabalho”: caracterização produtiva das cidades turísticas costeiras do Ceará-Brasil entre 2010 e 2019. **Finisterra**, [S. l.], v. 59, n. 127, p. e36741, 2024. DOI: 10.18055/Finis36741. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/36741>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRAGA, Solano de Souza; GUZZI, Anderson; PERINOTTO, André Riani Costa; MALTA, Guilherme Augusto Pereira. Análise da atratividade turística do litoral piauiense: atualização da avaliação dos atrativos turísticos, entre 2010 e 2020. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, Brasil, v. 33, n. 1, p. 29-49, 2022. DOI: 10.11606/issn.1984-4867.v33i1p29-49. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rta/article/view/190554>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**. InformMA: Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html>. Acesso em: 23 set. 2025.

CARNEIRO, Tatiane Rodrigues. **Planejamento turístico na zona costeira: percepção de impactos socioambientais na rota das emoções**. 2022. 276 f. Tese (Doutorado em Ciências Marinhas Tropicais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Marinhas Tropicais, Instituto de Ciências do Mar - LABOMAR, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

CUNHA, Gabriela Bento. **Metropolização litorânea no nordeste brasileiro: a era dos complexos turístico-imobiliários e a produção do espaço**. 2023. 166 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/74849>. Acesso em: 6 set. 2025.

CUNHA, Camile; LACERDA, Mariana; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha; OLIVEIRA, Nilton Marques de. Programa regionalização do turismo no Tocantins: fragilidades e desafios no processo de implementação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 21, n. 2, 2025. DOI: 10.54399/rbgdr.v21i2.7798. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/7798>. Acesso em: 6 set. 2025.

DALLABRIDA, Valdir Roque *et al.* Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. e202219pt, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/hVkm9PKGD4hvVPcHvnZWwgG/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2025.

DIAS, Deoclides dos Santos Costa; RIBEIRO, Rafael Carvalho; PINTO, Jorge Luis; SANTOS, Paula Verônica Campos Jorge. Desafios e conflitos na governança dos terrenos de marinha: o caso da Ilha de Upaon-açu. **Caderno Pedagógico**, v. 21, n. 9, 2024, e8364. <https://doi.org/10.54033/cadpedv21n9-329>.

EMMENDOERFER, M. Governança pública local e planejamento sustentável: um estudo em um destino turístico da gastronomia. **Revista GESEC**, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/1728>. Acesso em: 23 set. 2025.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes *et al.* Urbanisation and uneven development of tourism on the brazilian coast. **Mercator**, Fortaleza, v. 21, nov. 2022. ISSN 1984-2201. Available at: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e21013>. Date accessed: 19 sep. 2025. doi: <https://doi.org/10.4215/rm2022.e21013>.

FRANZ, Nádia-Mara; ANDREOLI, Cleverson-Vitório; SILVA, Christian-Luiz. Gestão participativa, práticas de governança e o desenvolvimento sustentável em cidades turísticas de pequeno porte. **EURE (Santiago)**, v. 47, n. 141, p. 95-115, 2021. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612021000200095](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612021000200095). Acesso em: 23 set. 2025.

GIL, Jaqueline; MARQUES, Nayara Rodrigues; ANDRADE, Gabrielle Nunes de. Agenda climática e o turismo no Brasil: contribuições para políticas públicas de adaptação frente às mudanças climáticas. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 17, p. 2759, 2023.

DOI: 10.7784/rbtur.v17.2759. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/2759>. Acesso em: 19 set. 2025.

GOMES, Francisco Vladimir Silva; SANTOS, Ana Maria Ferreira; GUERRA, Renan Gonçalves Pinheiro; QUEIROZ, Liana Rodrigues; MENEZES, Marcelo Oliveira Teles; MORO, Marcelo Freire. Ecological representativeness and total area protected by natural reserves in Ceará State, Brazil. **Sociedade & Natureza**, [S. l.], v. 34, n. 1, 2022. DOI: 10.14393/SN-v34-2022-64481. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/64481>. Acesso em: 9 set. 2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. As modalidades de governança territorial no Brasil: lógicas espaciais, inovações e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1294>. Acesso em: 23 set. 2025.

JAVARINI, Maria Aparecida; ABREU, Tânia Maria Bassetti de; ALBANESES JÚNIOR, Neil Palácios. Governança em turismo: highlight para o desenvolvimento sustentável. **XLVI EnANPAD**, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/a667f4e7b0c8a3babe331569d3eac6bd.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

JESUS, Dione Milena Moraes de. **Estratégias de sustentabilidade para um ecoturismo na zona costeira maranhense, município de Paço do Lumiar**. 2024. 151 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

MACIEL, Ana Luiza Lucena de Godoy; BARRETO, Eduardo Paes; SILVA, Carlos Fabricio Assunção da; SANTOS, Maria Pricila Miranda dos; SANTOS, Priscila Fernandes de Vasconcelos. Evaluation of Coastal Management in the Municipality of Paulista/PE in the Light of the Decalogue. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro, BR., v. 47, 2024. DOI: 10.11137/1982-3908\_2024\_47\_61160. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/aigeo/article/view/61160>. Acesso em: 9 set. 2025.

MAIO, Ivone dos Passos; PIMENTEL, Maurício Ragagnin. A governança institucionalizada do turismo de Porto Alegre em diferentes gestões municipais (de 2005 a 2020). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 18, p. 2998, 2024. DOI: 10.7784/rbtur.v18.2998. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/2998>. Acesso em: 19 set. 2025.

MELO, Marcela da Silva; COSTA, Carlos André da Silva. Jericoacoara, o paraíso é aqui? De vila de pescadores a oásis para os turistas: uma releitura da invasão dos portugueses em 1500?.

ARACÊ, [S. l.], v. 7, n. 5, p. 26133-26144, 2025. DOI: 10.56238/arev7n5-297. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5257>. Acesso em: 14 set. 2025.

OLIVEIRA, Laís Vieira Castro; ROMERO, Cláudia Buhamra Abreu; SILVA, Clayton Robson Moreira da. Valores pessoais, estilo de vida e comportamento sustentável: um estudo com turistas em Jericoacoara, Ceará, Brasil. **Turismo: Visão e Ação**, v. 26, p. e19064, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tva/a/Yw5pjN4GZsSnKVcsrNgpvRt/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 9 set. 2025.

PERINOTTO, André Riani Costa; BORGES, Júnia Lúcia de Castro; BRAGA, Solano de Souza; CEMBRANEL, Priscila. Caracterização de segmentos e atrativos turísticos por meio da mineração de dados e análise de redes no TripAdvisor. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 18, p. 2950, 2024. DOI: 10.7784/rbtur.v18.2950. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/2950>. Acesso em: 19 set. 2025.

PINHO, Renata Mendes Lomba. **Zonas costeiras e a Região Metropolitana da Baixada Santista**: instrumentos de gestão e governança. 2021. 106 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental, 2021. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/7843>. Acesso em: 06 set. 2025.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUTRICK, Simone Cristina; BRAGA, Solano de Souza; PERINOTTO, André Riani Costa. Histórico das políticas públicas de turismo no Litoral Piauiense – Brasil. **Tourism and Hospitality International Journal**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 93-113, 2023. DOI: 10.57883/thij17(1)2021.30916. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/thij/article/view/30916>. Acesso em: 14 set. 2025.

SALES, Marcela de Melo Soares; SELVA, Vanice Santiago Fragoso. Desenvolvimento para quem? exclusão social em territórios turísticos litorâneos. **TURYDES Turismo y Desarrollo Local Sostenible**, [S. l.], v. 15, n. 32, 2022. Disponível em: <https://revistaturydes.com/index.php/turydes/article/view/1657>. Acesso em: 6 set. 2025.

SCHIESARI, Carolina; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi; SARRIÉS, Gabriel Adrián. Efeitos da gestão territorial no Índice de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar nos Territórios da Cidadania do estado da Bahia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 3, p. e272742, 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/resr/a/LD4yMSGWQ3fDRHPVHm5GwdL/?format=html&lang=pt>.

Acesso em: 9 set. 2025.

SILVA, Nara Gabrielle de Souza; PEREIRA, Alexandre Queiroz. Da vila pesqueira ao complexo turístico imobiliário: práticas espaciais na transformação do litoral metropolitano. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 15, n. 3, p. 49-66, 2021. DOI: 10.5216/ag.v15i3.69192. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/69192>. Acesso em: 6 set. 2025.

SILVA, Michel Vieira da; SOUSA, Stella Magaly de Andrade; LANZARINI, Ricardo; BARRETO, Leilianne. Turismo Responsável no Projeto Orla: atuação do Projeto “Brasil, essa é a nossa praia” em 10 municípios costeiros. **Caderno Virtual de Turismo**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 114-140, 2024. DOI: 10.18472/cvt.24n3.2024.2168. Disponível em: <https://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/article/view/2168>. Acesso em: 6 set. 2025.

SOARES, Luciana Amorim. **Sustentabilidade da orla do município de São Luís, estado do Maranhão**: Subsídios para o planejamento e gestão costeira. 2024. 96 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

TRAVERSO, Luciana Davi; PATIAS, Tiago Zardin; TOSELLI, Cláudia; SILVA, Lenise David da. Turismo e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma análise a partir da produção nacional e das políticas públicas brasileiras (2017–2022). **Caderno Virtual de Turismo**, v. 23, n. 1, 2023. DOI: 10.18472/cvt.23n1.2023.2073. Disponível em: <https://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/article/download/2073/822/6584>. Acesso em: 23 set. 2025.

# LA CUENCA HIDROGRÁFICA COMO UNIDAD DE PLANIFICACIÓN: El caso de la cuenca laguna del cisne

*A BACIA HIDROGRÁFICA COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO:  
O caso da bacia hidrográfica da Laguna del Cisne*

*THE WATERSHED AS A PLANNING UNIT:  
The case of the Laguna del Cisne watershed*

**Valentina Ribero<sup>19</sup>**

**Resumen:** El presente artículo analiza la consolidación de la cuenca hidrográfica como unidad fundamental de planificación y gestión en Uruguay, tomando como caso de estudio la Cuenca de la Laguna del Cisne (CLC) en el departamento de Canelones. A través del análisis de tres hitos críticos ocurridos entre 2014 y 2024, se examina la interacción entre el marco legal (Art. 47 de la Constitución y Ley N° 18.610 de Política Nacional de Aguas) y la gobernanza participativa. El estudio destaca el éxito de la interfaz entre la gestión del agua y el ordenamiento territorial, evidenciado en la transformación de medidas cautelares discutidas de forma participativa, en normativa vinculante dentro del Plan Local de Ordenamiento Territorial de la Costa de Oro (2018). Asimismo, se abordan las tensiones institucionales derivadas de eventos de déficit hídrico y las nuevas presiones por fraccionamientos inmobiliarios, concluyendo que la vigilancia social y la institucionalidad de la Comisión de Cuenca son factores determinantes para garantizar la protección de un ecosistema estratégico que abastece de agua potable a más de 100.000 personas.

**Palabras clave:** Gestión Integrada de Recursos Hídricos; Ordenamiento Territorial; Participación Social; Comisiones de Cuenca.

**Resumo:** Este artigo analisa a consolidação da bacia hidrográfica como unidade fundamental de planejamento e gestão no Uruguai, utilizando a bacia hidrográfica da Laguna del Cisne (CLC), no departamento de Canelones, como estudo de caso. Através da análise de três marcos críticos ocorridos entre 2014 e 2024, examina-se a interação entre o quadro legal (artigo 47.º da Constituição e Lei n.º 18.610 sobre a Política Nacional da Água) e a governação participativa. O estudo destaca o sucesso da interface entre a gestão da água e o planejamento do uso do solo, evidenciado pela transformação de medidas cautelares, discutidas de forma participada, em

---

<sup>19</sup> Lic en Geología, Secretaria Técnica de Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca de la Dirección Nacional de Aguas del Ministerio de Ambiente de Uruguay desde 2014.

regulamentos vinculativos no Plano Local de Ordenamento do Território da Costa de Oro (2018). O estudo aborda também as tensões institucionais decorrentes de eventos de escassez de água e de novas pressões do desenvolvimento imobiliário, concluindo que a supervisão social e a estrutura institucional da Comissão de Bacia são fatores-chave para garantir a proteção de um ecossistema estratégico que fornece água potável a mais de 100.000 pessoas.

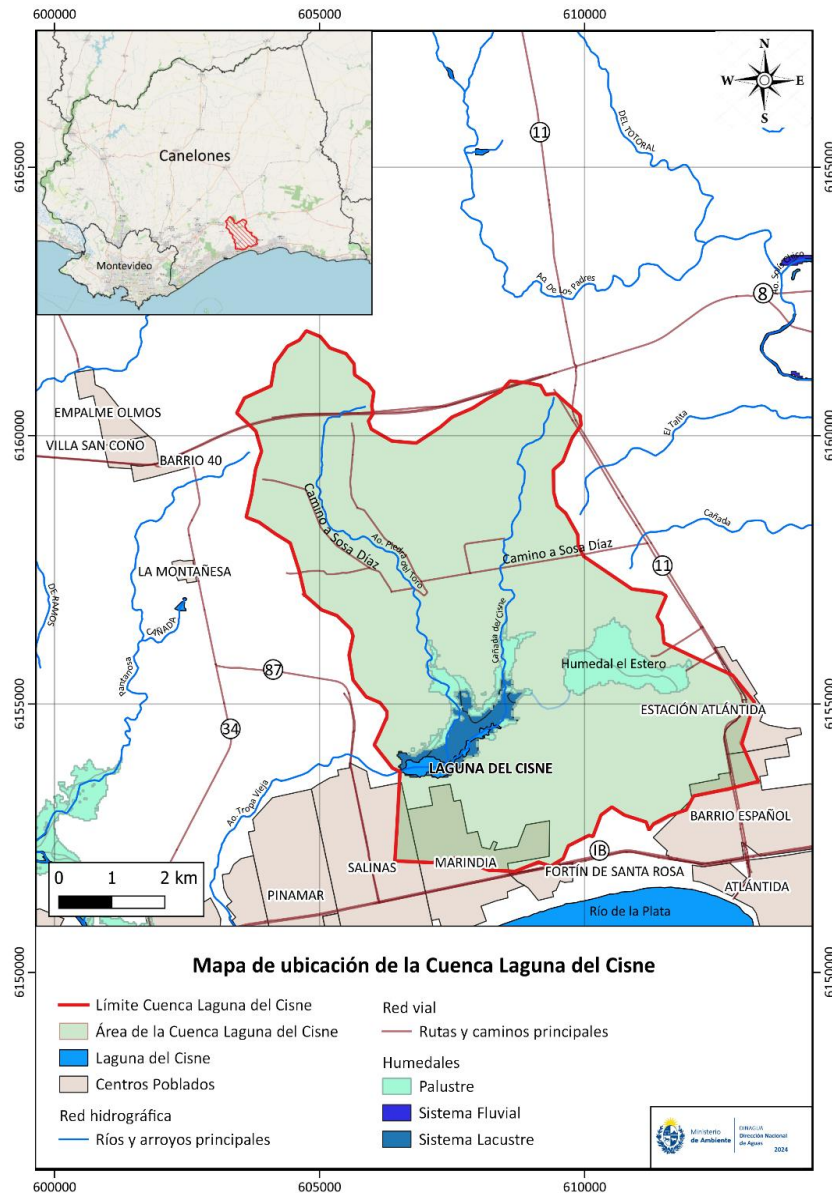
**Palavras-chave:** Gestão Integrada dos Recursos Hídricos, Ordenamento do Território, Participação Social, Comissões de Bacia

**Summary:** This article analyzes the consolidation of the river basin as a unit for planning and management in Uruguay, using the Laguna del Cisne Basin (CLC)- in Canelones department- as a case of study. Through the analysis of three critical key events occurred between 2014 and 2024, it examines the interaction between the legal framework (Article 47 of the Constitution of the Republic and Law No. 18,610 of National Water Politic) and the participatory governance. The article highlights the successful interface between water management and planning, as evidenced by the transformation of precautionary measures discussed with local people into binding regulations at the the Costa de Oro Local Territorial Planning Plan (2018). Furthermore, the article addresses institutional tensions arising from water deficit events and new pressures from real estate developments. It concludes that social surveillance and the institutional role of the Basin Committee are determining factors to ensure the protection of such strategic ecosystem that provides drinking water to more than 100,000 people.

**Keywords:** Integrated Water Resources Management; Planning; Social Participation; Basin Committee.

## I. CARACTERIZACIÓN DE LA CUENCA DE LAGUNA DEL CISNE

La cuenca de la Laguna del Cisne (CLC), abarca aproximadamente 50 km<sup>2</sup> en el departamento de Canelones, Uruguay, distribuidos entre los municipio de Salinas mayoritariamente, y en menor proporción en los municipios de Atlántida y Empalme Olmos. La misma se encuentra delimitada al norte por la ruta 8, al este por la ruta 11, al sur por la ruta Interbalnearia, al oeste por la ruta 87 y al noroeste por la ruta 34. El agua de la CLC desemboca en el Río de la Plata a través del Arroyo Tropa Vieja que conecta con la cuenca baja del Arroyo Pando. Asimismo, la cuenca de la Laguna del Cisne pertenece a la región hidrográfica del Río de la Plata. Ver **Erro! Fonte de referênciã não encontrada..**



Figural: Mapa Cuenca Laguna del Cisne (Fuente: Borrador 1 Plan de Cuenca Laguna del Cisne 2025)

La Laguna del Cisne es el mayor cuerpo lentico del departamento de Canelones y recibe aportes del Arroyo Piedra del Toro y la Cañada del Cisne, siendo estos sus principales tributarios (37,3% y 28,9% del área respectivamente); en la parte este de la CLC, se encuentra el Humedal El Estero que ocupa casi el 5% de superficie de la cuenca, el cual está conectado a la Laguna del Cisne por un canal artificial. Este humedal es el encargado de los servicios ecosistémicos de regulación de agua.

El agua de esta cuenca se usa principalmente para actividades productivas de la zona y es la principal fuente de abastecimiento para agua potable del sistema Costa de Oro del

Departamento de Canelones, a través de Obras Sanitarias del Estado (OSE). La planta toma agua de la Laguna del Cisne y tiene una capacidad máxima teórica de tratamiento de 1.200 m<sup>3</sup>/h. En la práctica el máximo caudal alcanzado es de 950 m<sup>3</sup>/h.

Es importante entender que la CLC representa un ecosistema frágil y estratégico, cuya laguna es la principal fuente de agua potable para el sistema Costa de Oro, abasteciendo mediante OSE a unas 100.000 personas en verano. El 92% del uso del agua en la cuenca se destina al consumo humano.

Las diferentes actividades desarrolladas en la cuenca dieron lugar a distintos intereses en relación al uso del agua. La cuenca se caracteriza por ser una zona donde habitan pequeños productores radicados en la zona desde hace muchos años; grandes productores que llegaron a la zona hace aproximadamente 20 años, con nuevas formas de producción relacionadas al agronegocio y avanzada tecnología y los nuevos pobladores que llegan de la ciudad en busca de una reconexión con la naturaleza, estos en su mayoría no se dedican a ninguna actividad productiva. Una de las explicaciones de este fenómeno, está en que la cuenca se encuentra en una zona rural muy cercana a la urbana y zona de balneario, con muy buenos servicios y accesos, lo cual genera una relación directa entre ciudad-campo, lo urbano con lo rural.

## **II. MARCO INSTITUCIONAL**

En Uruguay el artículo 47 de la Constitución de la Republica establece que “la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.” y conforme la ley de política nacional de aguas, ley 18.610 se crean los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, ámbitos de participación para la gestión integrada de los recursos hídricos,

En la zona que nos compete sesiona el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo con seis Comisiones de Cuencas: del Río Santa Lucía, Laguna del Cisne, Arroyo Solís Chico y Río Rosario, Lagunas Salobres de Rocha y Laguna del Sauce. Estos espacios son claves para proponer políticas y encontrar soluciones a las problemáticas que surjan en cada región hidrográfica. Las Comisiones de cuenca se conforman en el seno de los Consejos de acuerdo a las necesidades que se plantean en territorio o surgen de decretos presidenciales. Las Comisiones de Cuenca son asesoras de estos consejos (Art. 29 de la Ley 18.610). Estos ámbitos son integrados por actores del gobierno, usuarios de agua y sociedad

civil organizada. Es primordial en estos espacios la presencia de las organizaciones e instituciones que habitan esa cuenca y conocen de primera mano las prioridades que se tienen, los temas de agenda y los temas que hay que abordar.

La Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne fue creada en agosto de 2014 de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Política Nacional de Aguas y el decreto 258/013, en la órbita del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y Frente Marítimo (CRRH – RPFM). Es presidida por el Ministerio de Ambiente (MA) a través de la Dirección Nacional de Aguas (Dinagua) e integrada por aproximadamente 23 instituciones (ver Figura 2).

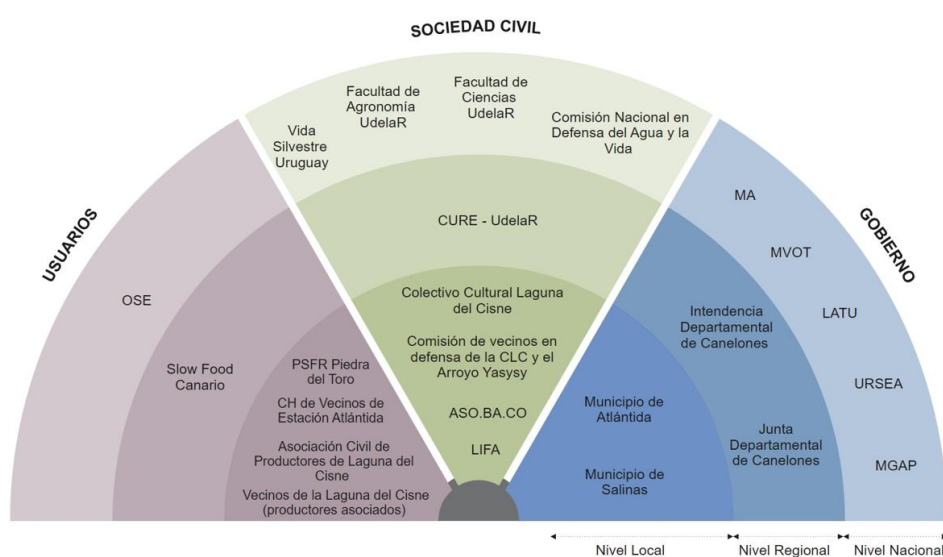


Figura 2. Actores de la Comisión de Cuenca del Cisne (Fuente: Borrador 1 Plan de Cuenca Laguna del Cisne 2025)

Las Comisiones de Cuenca son ámbitos asesores del CRRH–RPFM y dentro de sus competencias se encuentra: colaborar con la formulación del plan de gestión integrada de la cuenca y acompañar su ejecución, articular entre los actores nacionales, regionales y locales vinculados al agua, y apoyo en la gestión.

El MA y las instituciones que integran la Comisión de Cuenca son responsables del seguimiento de la ejecución del plan de gestión integrada de la cuenca. En todo momento se articula y coordina con las instituciones y organizaciones involucradas en las políticas públicas asociadas a los programas y proyectos resultantes del plan. Los proyectos contienen metas de corto, mediano y largo plazo las cuales se irán revisando y ajustando según corresponda.

### **III. TRES HITOS CRÍTICOS EN EL MARCO DE LA CUENCA DE LAGUNA DEL CISNE**

A continuación, se describen tres situaciones conflictivas que se canalizaron a través de la Comisión de cuenca en busca de acuerdos o soluciones institucionales consensuadas entre los distintos actores institucionales con presencia en la cuenca de la Laguna del Cisne.

#### **Hito 1: Historia de cooperación/confrontación en la Cuenca. Creación de la Comisión de Cuenca y Transformación de Medidas Cautelares en Directrices de Ordenamiento Territorial.**

Desde el año 1971 el sistema es utilizado por la OSE como fuente de agua para potabilización, suministrando al sector turístico más importante del Departamento. En esa fecha se construyó un dique sobre el A° Tropa Vieja para ampliar la capacidad de almacenamiento de agua. En abril de 2008 se servían con agua del Cisne 22.800 conexiones (dato OSE), fecha en la que se amplió la capacidad de producción.

##### **a) Contexto local**

Entre los años 2008-2009, comienzan los problemas en la zona, a raíz del cambio en la matriz productiva que se inicia de forma agresiva, sin respetar algunos lineamientos. Se comienzan a manifestar algunos problemas en la zona por muerte de mascotas y afecciones en la salud de algunos vecinos.

La concentración de fósforo total resulta tan elevada que son esperables respuestas sistémicas abruptas de dificultosa previsión aumentando el riesgo de ocurrencia de floraciones de cianobacterias tóxicas. Desde 2009 Goyenola propone la necesidad de asegurar la conservación de esta laguna y el humedal asociado, ya que éstos brindan servicios ecosistémicos de suministro y regulación de agua de capital interés social y elevadísimo costo de reposición.

En ese momento hay aproximadamente a 2000 ha. plantadas con ese modelo y empiezan a aparecer algunos problemas de convivencia, ya que esta zona en particular y Canelones en general se caracteriza por tener predios familiares de poca superficie. Lo primero que se ve son los problemas de las fumigaciones y por esos años la escuela “Sosa Días” queda

sin alumnos. La Producción Familiar en Canelones es un sector clave en términos de soberanía, ciudadanía e identidad. Asimismo contribuye con funciones ambientales, sociales y culturales que trascienden sus ámbitos de acción y benefician a la sociedad en su conjunto perpetuando valores y costumbres identitarios. (MC – “Canelones de la Soberanía y transición agroecológica”).

En el año 2011 la Facultad de Ciencias junto con la Intendencia de Canelones (IC) elaboran un informe (PEDCA) donde entre otras medidas: “Se recomienda la aplicación de medidas cautelares que establezcan mecanismos de evaluación y aprobación previa sobre toda actividad que pueda afectar potencialmente la calidad de agua o el régimen hídrico. ...deberían incluirse actividades de riego, impermeabilización de grandes superficies, aumento de la escorrentía y erosión, construcción de tajamares, uso de fertilizantes y herbicidas, forestación, desarrollo de feedlots, tambos, cultivo de soja, urbanización, y otros proyectos en general. En este marco debe desarrollarse normativa que establezcan la obligatoriedad de realizar declaraciones juradas del uso de fertilizantes y agroquímicos, con una anterioridad de al menos 30 días a su aplicación. Esto permitiría establecer los recaudos necesarios (ej. monitoreo de calidad, modificaciones en las pautas de tratamiento del agua) que aseguren la conservación eco sistémica, así como la calidad de agua potable enviada a la red de distribución.” (Diagnóstico del Estado Ambiental de los Sistemas Acuáticos Superficiales del Departamento de Canelones. Volumen III: Laguna del Cisne. p.28).

La Intendencia de Canelones, por medio de la Agencia de Desarrollo Rural ha definido un conjunto de políticas que toman a la agroecología como uno de sus ejes. En la Laguna del Cisne en particular se promueve un manejo sustentable de su cuenca que incluye como objetivo la transición hacia manejos agroecológicos de su producción agropecuaria. (MC – “Canelones de la Soberanía y transición agroecológica”).

## **b) Descripción del conflicto**

Para lograr comprender la realidad del conflicto presente en la Cuenca de la Laguna del Cisne, es necesario conocer a las personas, sus necesidades y problemas, así como también los procesos que han transcurrido desde el año 2013.

La heterogeneidad de intereses y visiones en la cuenca de la Laguna del Cisne llevó a que se convirtiera en un escenario de fuertes conflictos, provenientes del cambio e intensificación del uso del suelo que alteraron la calidad del agua y crearon riesgos injustificables en su uso para consumo humano. Esta situación generó que en el año 2013, la

Intendencia de Canelones (IC), solicitara a la DINAGUA la formación de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne que se crea el 28 de agosto de 2014.

Teniendo en cuenta las etapas por las que transcurren los conflictos se puede visualizar que desde el 2013 la intención en la creación de la comisión manifiesta un conflicto latente en relación a la situación del agua, a medida que se fueron dando las sesiones de la comisión se buscó ampliar las estrategias de acción, se incluyeron otros actores que no son los directamente involucrados (organizaciones civiles de la zona urbana) quienes organizados y con fundamentos comenzaron a exigir respuesta por parte del Estado.

Esta situación de confrontación entre las organizaciones sociales y el Estado provocó que se pusieran en práctica las medidas cautelares en Junio del 2015, ingresando a la etapa de crisis del conflicto socio ambiental de la Cuenca de la Laguna del Cisne.

La intervención estatal aparece cumpliendo una doble función, por un lado respondiendo a la presión ciudadana ejercida desde las organizaciones sociales en su mayoría de carácter urbano, en defensa de su calidad de vida, la protección de su salud, sus recursos y actividades económicas, y por otro lado lleva a cabo el control del cumplimiento de las exigencias del artículo 47 de la Constitución y la Ley 18.610 Política Nacional de Aguas, la cual debe garantizar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana.

Luego de varias sesiones de la Comisión de Cuenca, donde participaron diferentes actores estatales, organizaciones sociales y pobladores de la zona, se resuelve la revisión de la cartografía de la cuenca, monitoreo, reconversión de los sistemas productivos, control de actividades, gestión ambiental, ámbitos de consulta y participación. Con este objetivo se crearon tres grupos de trabajo: i) Cartografía, ii) Estudios de Línea de Base y Monitoreo, y iii) Reconversión Productiva.

Los conflictos socioambientales son multicausales, puntualmente en la Cuenca de la Laguna del Cisne la materialización de las medidas cautelares marcaron un antes y un después en dicho conflicto, ubicándolo en una nueva etapa de crisis, donde aparecen actores fundamentales, directamente involucrados y afectados por las medidas cautelares. Medidas que en un principio no tuvieron en cuenta las distintas realidades de quienes producen y viven en el territorio, exigiendo un cambio estructural en la manera de producir. En esta etapa no existía dialogo directo entre los actores implicados, relacionado directamente con la heterogeneidad de los mismos.

Los impactos ambientales pasan a un segundo plano, transformándose en un conflicto de carácter político, la situación se vuelve sumamente sensible ya que cada uno de los

implicados (productores grandes, pequeños, habitantes de la zona y organizaciones sociales urbanas) poseen argumentos determinados por la realidad que viven y el grado de incidencia que tienen las exigencias de las medidas cautelares en sus modos de vida.

En el correr del año 2017, se comienza a desconstruir el conflicto. Luego de varias reuniones y extensos diálogos, modificaciones a las medidas cautelares, algunos productores comienzan a visualizar la posibilidad de nuevas oportunidades y comienzan el trabajo de reconversión productiva junto con la IDC. Por otro lado hay quienes deciden cumplir la normativa vigente pero no se disponen a cambiar el modelo productivo.

Las medidas cautelares modificadas en 2016, finalmente se integraron como normativa vinculante en el "Plan Local de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa de Oro", aprobado por el Decreto Departamental N° 13/17 en 2018. Este proceso es considerado un caso exitoso y de interfaz entre la gestión del agua y el territorio, ya que logró que la cuenca hidrográfica fuera reconocida legalmente como una unidad de planificación y gestión.

La transformación de las medidas cautelares en una normativa permanente (con fuerza de ley departamental) fue el resultado de un proceso de planificación territorial y concertación social que se desarrolló entre 2015 y 2018, bajo el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308) y la Ley de Política Nacional de Aguas (Ley 18.610).

El proceso se logró a través de pasos claves y significativos, el primero representado por la creación de la Comisión de cuenca y la aprobación de las medidas cautelares en 2015, seguido del análisis y modificación en el ámbito de la Comisión de Cuenca en 2016 donde estas medidas fueron modificadas (Decreto Departamental 12/016). La Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne permitió que los aportes de la sociedad civil, los usuarios y el Estado validaran técnicamente las restricciones de uso del suelo. Luego estas medidas son integradas al Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa de Oro en 2018. Finalmente se sanciona mediante Decreto Departamental: La formalización jurídica definitiva se alcanzó con la aprobación del Decreto Departamental N° 13/17 de la Junta Departamental de Canelones, promulgado en enero de 2018.

Este proceso es destacado en las fuentes como una experiencia exitosa de interfaz entre la gestión del agua y el territorio, ya que logró que la cuenca hidrográfica fuera reconocida legalmente como una unidad de planificación y gestión.

### **c) Conclusiones: Institucionalidad y Ordenamiento Territorial**

**Éxito de la gobernanza participativa:** La creación de la Comisión de Cuenca en 2014 fue fundamental para canalizar un conflicto socioambiental latente entre la producción agresiva (agronegocios) y la protección del agua potable.

**Sustentabilidad jurídica:** El pasaje de medidas cautelares transitorias a una normativa permanente en el Plan de Ordenamiento Territorial de Costa de Oro (2018) brindó estabilidad legal a las restricciones de uso del suelo, permitiendo una gestión integrada de los recursos naturales.

**Reconocimiento de la cuenca como unidad:** Este hito marcó un precedente exitoso en Uruguay al lograr que los límites naturales de la cuenca predominaran sobre los políticos-administrativos en la planificación del territorio.

### **Hito 2: Traspase de Cuencas Arroyo Solís Chico y Cuenca de la Laguna del Cisne.**

#### **a) Descripción del conflicto**

Debido a un déficit hídrico extraordinario (2020-2021), OSE propuso y ejecutó un traspase desde el Arroyo Solís Chico hacia la Cañada del Cisne para recuperar niveles operativos, generando un conflicto entre miembros de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne ya que se dio incumplimiento del marco legal de gobernanza. El proceso de decisión para ejecutar el traspase desconoció a la Comisión de Cuenca, lo que se consideró un procedimiento contrario al marco legal vigente en la Ley de Política Nacional de Aguas (N° 18.610) que establece que la gestión del agua debe ser participativa e incluir a usuarios y sociedad civil en la planificación y el control. Al avanzar sin consultar a este ámbito tripartito, se debilitó la institucionalidad de la CLC. OSE impulsó el traspase como una medida de emergencia para asegurar el volumen de agua necesario para el abastecimiento de la Costa de Oro durante la sequía. Sin embargo, desde la sociedad civil y la academia señalaron que esta práctica no se adecuaba a criterios de sustentabilidad ni conservación, priorizando la cantidad inmediata frente a la salud del ecosistema a largo plazo. En este sentido el MA le solicitó y estableció condiciones técnicas de calidad y cantidad que se debían considerar para hacer seguimiento a la operación del traspase. Finalmente OSE implementó el traspase directamente a la usina potabilizadora,

resolviendo a priori en conflicto generado por la posibilidad de afectación en la calidad del agua de la Laguna.

**b) Conclusiones: Trasvase de Cuencas**

El trasvase desde el Arroyo Solís Chico (2021) priorizó la cantidad de agua necesaria para el abastecimiento estival frente a los elevados riesgos de pérdida de calidad ambiental vulnerando a su vez la gobernanza y desconociendo a la Comisión de Cuenca esto representó una debilidad institucional y un procedimiento contrario al marco legal de participación ciudadana.

Cuando el proyecto es discutido en el ámbito de la CLC es posible establecer requerimientos para hacer un seguimiento operacional del trasvase.

**Hito 3: Fraccionamiento "Chacras de la Laguna del Cisne"**

**a) Descripción del conflicto**

El siguiente Conflicto surge en 2024, cuando vecinos denunciaron el avance del proyecto "Chacras de la Laguna del Cisne", que pretende el fraccionamiento de padrones rurales para uso residencial. Los miembros de la sociedad civil de la CLC sostienen que el proyecto incumple el Plan de Ordenamiento Territorial "Costa de Oro", ya que se ubica en suelo rural productivo con vocación agroecológica y zona de conservación. Este conflicto continua vigente al día de hoy.

**b) Conclusiones: Fraccionamiento**

El avance del proyecto "Chacras de la Laguna del Cisne" muestra un cambio en el conflicto, pasando de la presión agroindustrial a la presión inmobiliaria, lo que pone en riesgo la vocación rural y de conservación de la cuenca. SE destaca la importancia de la vigilancia social donde la denuncia activa de los vecinos en la Comisión de Cuenca representa el motor que activó la intervención del Ministerio de Ambiente para detener las obras ilegales que no contaban con autorizaciones ambientales. Finalmente surge la necesidad de mayor blindaje legal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHKAR, M; DOMINGUEZ, A; PESCE, F., Cuencas Hidrográficas del Uruguay. Situación y perspectivas ambientales y territoriales. Programa Uruguay Sustentable. Redes Amitos de la Tierra. 2014.

ACHKAR, M; DOMÍNGUEZ A; PESCE, F., La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el plebiscito por el agua. En: Organizaciones e Democracia. FFL. Universidade Estadual Paulista. Marilia. V.6 N° 1/2. Jan-Dez. Páginas 35-50, 2005.

BERVEJILLO, F; SCIANDRO, J., “Guia metodologica de las herramientas de gestion territorial, MVOTMA OPP, 2017

CASTRO CASAS, C., Principales aspectos jurídicos de los Programas de Actuación Integrada previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible, en sus vinculaciones con el derecho de propiedad. Tesis de Maestria-MOTDU-UDELAR. Mayo 2015.

CONSEJO DE EUROPA, “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España).

DOUROJEANNI, A; JOURAVLEV, A., “Evolución de políticas hídricas en América latina y el Caribe”. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Serie 51, Diciembre 2002.

DOUROJEANI, A., “Conferencia conflictos y conciliaciones para la gestión sustentable de las cuencas. Aspectos políticos e institucionales.”

III CONGRESO LATINOAMERICANO DE MANEJO DE CUENCASAREQUIPA, PERÚ, Junio 2003.

DOUROJEANNI, A., “Los avances en gestión de cuencas en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Junio 2004.

EMBID, A. MARTIN, L., El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe Planificación, marco normativo e identificación de interconexiones prioritarias, Serie Recrsos Naturales e infraestructura, No. 179, CEPAL, Marzo 2017

FAO. “Relaciones tierra-agua en cuencas hidrográficas rurales”. Boletín de Tierras y Aguas de la FAO N° 9, Octubre 2009.

GOROSITO, R., Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental en el Derecho Uruguayo. Montevideo, AMF, 2001.

GOROSITO, R; LIGRONE, P., “Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” Ley fundante 18.308. LA LEY, 2009.

GOROSITO, R; LIGRONE, P; SANCHEZ, A., Instrumentos. Leyes 18308 y 18367 de OT y DS. Ficha 3. Bastides. Mayo 2009. GUERRA DANERI, E., “Los derechos al agua en la actividad agraria”, Fundación de Cultura Universitaria, 2004.

GUERRA DANERI, E., “El establecimiento Rural”, Fundación de Cultura Universitaria, 2013.

GWP- INBO. “Manual para la Gestión Integrada de Recursos hídricos en Cuencas”, 2009

GWP, “Principios de Gestión integrada de los Recursos Hídricos. Bases para el desarrollo de Planes Nacionales”. Febrero de 2008.

MARTINS, D. Ordenamiento Territorial -Análisis de la Ley 18.308- FCU, Montevideo, 2009.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. “Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino”.

MVOTMA-DINASA, “Hacia un Plan de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Agenda para la Acción”, 2010.

PODER EJECUTIVO. Exposición de motivos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Setiembre, 2006. MORALITUARTE, L., “Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales”.

Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, Volumen XIII, N° 285, 1 de marzo de 2009.

OLMEDO, S., “La configuración del derecho urbanístico-territorial español”, Diciembre de 2005.

OLMEDO, S., La formación de un derecho uruguayo sobre la ordenación territorial. Apuntes jurídicos sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Uruguay, Jerez de la Frontera, 2008.

OLMEDO, S., Los principios y criterios del derecho sobre la ordenación territorial en la Ley N° 18.308 en Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, Montevideo, 2010.

OLMEDO, S., Conferencia “La gestión territorial y su relación con el régimen jurídico de las categorías de suelo en la Ley 18.308 de la República Oriental del Uruguay” en Taller de “Instrumentos de Gestión Territorial en el marco de la Ley 18.308. MVOTMA. Montevideo 2011.

PARLAMENTO NACIONAL. Asunto 30735. Tramite parlamentario de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible.

PARLAMENTO NACIONAL. Asunto 38088. Tramite parlamentario de la Ley de Política Nacional de Aguas. MVOTMA, Plan Nacional de Aguas, 2017

PLAN DEL CUENCA DE LA LAGUNA DEL CISNE Versión 1 Dinagua 2025

OLMEDO, S. VILLARMARZO, R., Guía Metodológica para la Elaboración del Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, MVOTMA, 2018.

REDES- AMIGOS DE LA TIERRA, “Aportes para la participación ciudadana. La Política Nacional de Aguas y la Ley de Ordenamiento Territorial”.

SARAVIA MARTÍNEZ, M., “Aportes de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y Ley de Política Nacional de Aguas para la construcción de una visión integral del territorio”. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo. 2017.

SARAVIA, Matilde. Villar, Carolina. Lejtregger, Raquel. “La interfaz entre las políticas de ordenamiento territorial y de aguas en Uruguay: la cuenca hidrográfica como elemento integrador. Revista americana de urbanismo y medio ambiente, ISSN 2794-0594, N°. 7, 2022, págs. 141-182

**A IMPOSSIBILIDADE DE UM MUNICÍPIO IMPEDIR, COM  
FUNDAMENTO NO INTERESSE LOCAL, A INSTALAÇÃO DE  
EMPREENDIMENTOS DE INTERESSE FEDERAL**

*LA IMPOSIBILIDAD DE QUE EL MUNICIPIO IMPIDA LA INSTALACIÓN  
DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE COMPETENCIA FEDERAL  
CON FUNDAMENTO EN EL INTERÉS LOCAL*

*THE IMPOSSIBILITY OF MUNICIPALITIES PREVENTING THE  
INSTALLATION OF FEDERALLY GOVERNED INFRASTRUCTURE  
PROJECTS BASED ON LOCAL INTEREST*

**Eduardo dos Anjos Saes<sup>20</sup>**

**Resumo:** O presente artigo analisa a impossibilidade jurídica de um Município impedir, com fundamento no interesse local, a instalação de empreendimentos de infraestrutura cuja disciplina normativa e administrativa se insere na competência privativa da União. Parte-se da premissa de que grandes projetos, como usinas de geração de energia e terminais portuários, possuem natureza estratégica e repercussão transregional, transcendendo os limites territoriais municipais. A partir da interpretação sistemática dos arts. 21, 22, 23, 24 e 30 da Constituição Federal, demonstra-se que a autonomia municipal não autoriza a invasão de competências constitucionalmente atribuídas à União, tampouco legitima a criação de obstáculos normativos que inviabilizam políticas públicas de alcance nacional. Examina-se o conceito constitucional de interesse local, os limites do poder de polícia municipal e a atuação ambiental dos entes federativos no contexto do federalismo cooperativo. A análise é reforçada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a inconstitucionalidade de atos municipais que, direta ou indiretamente, impeçam a implementação de empreendimentos estratégicos sob competência federal. Conclui-se que a prevalência do interesse nacional, nesses casos, constitui expressão do pacto federativo e da própria lógica da repartição constitucional de competências. **Palavras-chave:** Interesse local; Repartição de competências; Competência privativa da União; Empreendimentos de infraestrutura; Federalismo cooperativo; Autonomia municipal. Pacto federativo.

**Resumen:** El presente artículo analiza la imposibilidad jurídica de que el Municipio impida, con fundamento en el interés local, la instalación de un proyecto de infraestructura cuya

---

<sup>20</sup> Advogado. Graduado em Direito (Unisul). Pós-Graduando em Direito Ambiental (PUC/SP). Mestrando em Gestão Territorial (PPGTG/UFSC).

regulación normativa y administrativa se encuentra dentro de la competencia exclusiva de la Unión. Se parte de la premisa de que los grandes proyectos —como las centrales de generación de energía y los terminales portuarios— poseen carácter estratégico y generan efectos transregionales que trascienden los límites territoriales municipales. A partir de una interpretación sistemática de los artículos 21, 22, 23, 24 y 30 de la Constitución Federal brasileña, se demuestra que la autonomía municipal no autoriza la invasión de competencias constitucionalmente atribuidas a la Unión, ni legitima la creación de obstáculos normativos que puedan obstaculizar políticas públicas de alcance nacional. El trabajo examina asimismo el concepto constitucional de interés local, los límites del poder de policía municipal y la actuación ambiental de las entidades federativas en el marco del federalismo cooperativo. El análisis se fundamenta en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, que ha reconocido la inconstitucionalidad de actos municipales que impiden, directa o indirectamente, la implementación de proyectos estratégicos sujetos a competencia federal. Se concluye que la prevalencia del interés nacional en tales casos constituye una manifestación del pacto federativo y de la propia lógica constitucional de distribución de competencias.

**Palabras clave:** Interés local; Distribución de competencias; Competencia exclusiva de la Unión; Proyectos de infraestructura; Federalismo cooperativo; Autonomía municipal; Pacto federativo.

**Abstract:** This article examines the legal impossibility of a municipality preventing, on the grounds of local interest, the installation of an infrastructure project whose normative and administrative regulation falls within the exclusive jurisdiction of the Federal Government. It starts from the premise that large-scale projects—such as power generation plants and port terminals—are strategic in nature and produce transregional effects that go beyond municipal boundaries. Through a systematic interpretation of Articles 21, 22, 23, 24, and 30 of the Brazilian Federal Constitution, the study demonstrates that municipal autonomy does not authorize encroachment upon constitutionally assigned federal powers, nor does it legitimize the creation of regulatory obstacles capable of hindering national public policies. The paper further analyzes the constitutional concept of local interest, the limits of municipal police power, and the environmental responsibilities of federative entities within the framework of cooperative federalism. The analysis is supported by precedents of the Brazilian Supreme Federal Court, which have consistently recognized the unconstitutionality of municipal acts that directly or indirectly obstruct the implementation of strategic infrastructure projects under federal jurisdiction. The study concludes that the prevalence of national interest in such cases reflects the federal pact and the constitutional logic of the distribution of powers.

**Keywords:** Local interest; Distribution of powers; Exclusive federal jurisdiction; Infrastructure projects; Cooperative federalism; Municipal autonomy; Federal pact.

## **INTRODUÇÃO**

Grandes projetos de infraestrutura constituem elementos estruturantes do desenvolvimento socioeconômico de um país. Empreendimentos como usinas de geração de energia, terminais portuários, ferrovias, rodovias federais, aeroportos, sistemas de transmissão elétrica e instalações de telecomunicação não se destinam apenas a atender demandas locais. São iniciativas concebidas sob uma lógica sistêmica, voltada à integração nacional, à segurança energética, à logística de exportação e ao fortalecimento da economia como um todo.

Tais projetos, contudo, não raro encontram resistência no âmbito municipal. É compreensível que comunidades locais manifestem preocupação com impactos ambientais, alterações paisagísticas, pressões urbanísticas ou mudanças no modo de vida tradicional. Municípios, invocando o chamado “interesse local”, muitas vezes buscam impedir ou restringir a instalação desses empreendimentos em seu território.

A questão que se coloca é eminentemente constitucional: pode o Município, com fundamento no interesse local (art. 30, I, da Constituição), impedir a instalação de empreendimento cuja disciplina normativa e administrativa é de competência privativa da União?

A resposta, à luz da Constituição da República de 1988 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é negativa.

### **I. A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS E A LÓGICA DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

A Constituição de 1988 estruturou o Estado brasileiro sob a forma federativa (art. 1º), estabelecendo repartição vertical de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). Esse arranjo não é aleatório: trata-se de técnica constitucional destinada a evitar conflitos institucionais e a preservar o equilíbrio federativo.

No que interessa ao tema, dois dispositivos da Constituição assumem centralidade: o art. 21, que define as competências materiais (administrativas) da União, e o art. 22, que estabelece as competências legislativas privativas da União (BRASIL, 1988).

O art. 21, XII, por exemplo, atribui à União a competência para explorar, diretamente ou mediante concessão ou autorização, serviços e instalações de energia elétrica, bem como portos marítimos, fluviais e lacustres, enquanto os incisos IV, IX e X do art. 22, conferem à

União competência privativa para legislar sobre energia, águas, telecomunicações, além de diretrizes da política nacional de transportes e do regime dos portos (BRASIL, 1988).

Essas previsões não são meramente formais. Elas refletem uma opção constitucional clara de que determinadas matérias, por sua natureza estratégica e por seus impactos transregionais, devem ser tratadas sob perspectiva nacional, e não fragmentadas em decisões locais. Afinal, permitir que cada Município pudesse decidir autonomamente sobre a instalação de infraestrutura energética, portuária ou de telecomunicações comprometeria a unidade econômica e a própria viabilidade do desenvolvimento nacional.

## **II. O CONCEITO CONSTITUCIONAL DE INTERESSE LOCAL**

O art. 30, I, da Constituição estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (BRASIL, 1988). A expressão “interesse local”, contudo, não pode ser interpretada de forma expansiva ou absoluta.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que o interesse local é aquele predominantemente circunscrito ao território municipal, sem repercussões relevantes além de seus limites geográficos (STF, 2008).

Não se trata de qualquer interesse existente no Município, mas daquele cuja disciplina não interfira em competências constitucionalmente atribuídas a outros entes federativos.

Quando um empreendimento possui impacto que transcende o território municipal, como ocorre com usinas hidrelétricas integradas ao Sistema Interligado Nacional, portos inseridos na logística de comércio exterior ou linhas de transmissão que atravessam diversos Estados, não se pode qualificá-lo como matéria de interesse local. Nessas hipóteses, o interesse é nacional, ainda que haja repercussões locais.

A prevalência do interesse nacional decorre diretamente da repartição constitucional de competências. O Município não pode, sob o rótulo de interesse local, invadir esfera material ou legislativa reservada à União.

## **III. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO E EMPREENDIMENTOS ESTRATÉGICOS**

Empreendimentos de geração de energia, exploração de potenciais hidráulicos, instalações portuárias organizadas e sistemas de telecomunicações estão submetidos a regime jurídico federal.

A exploração de potenciais de energia hidráulica, por exemplo, depende de autorização ou concessão da União, conforme o art. 176 da Constituição, como também ocorre com serviços de energia elétrica e com portos organizados (BRASIL, 1988).

A atuação da União nesses casos não é meramente regulatória. Trata-se de competência estrutural, vinculada à política energética, à soberania nacional, à segurança do sistema elétrico e à logística de exportação e importação.

Se a Constituição concentrou essas competências na União, não pode o Município, por ato normativo próprio, inviabilizar a execução de política pública federal regularmente instituída. Admitir o contrário significaria permitir que um ente federado de menor abrangência territorial bloqueasse decisão de alcance nacional, subvertendo a lógica federativa.

#### **IV. O MEIO AMBIENTE COMO COMPETÊNCIA COMUM E SEUS LIMITES**

É frequente que Municípios justifiquem a proibição de determinado empreendimento com fundamento na proteção ambiental. De fato, o art. 23, VI, da Constituição estabelece que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (BRASIL, 1988).

Todavia, a competência comum não autoriza a supressão de competências privativas. A atuação ambiental municipal deve ocorrer de forma harmônica com o sistema constitucional de repartição de competências. Não se pode invocar a proteção ambiental para usurpar competência material da União.

O art. 225, § 1º, III, autoriza o Poder Público a definir espaços territoriais especialmente protegidos (BRASIL, 1988). Os Municípios, portanto, podem instituir unidades de conservação municipais, estabelecer restrições urbanísticas e disciplinar o uso do solo. Tal possibilidade está embasada também na Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o mencionado dispositivo da Constituição e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000).

Contudo, essa atuação não pode ter como objetivo ou efeito inviabilizar política pública federal regularmente estruturada. A criação de norma municipal que, na prática, impeça a instalação de empreendimento cuja disciplina é federal, configura afronta ao pacto federativo.

## **V. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A matéria já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. Na ADPF 218, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibia a instalação de usinas hidrelétricas em determinado curso d'água, entendendo que o Município invadiu competência da União, maculando o pacto federativo (BRASIL, 2025).

No voto condutor, destacou-se que a norma municipal embaraçava a atuação do Poder Executivo Federal, impedindo a deliberação sobre concessões e licenças relativas a empreendimento hidrelétrico em rio de domínio da União (BRASIL, 2025).

O Supremo assentou que, embora o Município detenha competência para legislar sobre interesse local e atuar na proteção ambiental, não pode impedir a implementação de empreendimento cuja disciplina é de competência privativa da União (BRASIL, 2025).

Esse entendimento tem sido reiterado em casos envolvendo telecomunicações, energia elétrica e exploração de recursos naturais, oportunidades em que o poder judiciário reconheceu que o exercício da autonomia municipal não pode resultar em bloqueio de política pública nacional.

## **VI. O PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL E SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS**

O Município exerce poder de polícia administrativa sobre uso e ocupação do solo, posturas municipais e ordenamento urbano. Pode exigir alvarás, licenças urbanísticas e observância ao plano diretor. Entretanto, o poder de polícia não é absoluto.

Quando o empreendimento estiver submetido a regime jurídico federal específico, como ocorre com concessões de energia elétrica ou instalações portuárias, a atuação municipal deve se limitar àquilo que efetivamente se enquadre na esfera urbanística local.

Não é legítimo utilizar exigências urbanísticas ou ambientais como instrumento indireto de veto ao empreendimento. A jurisprudência constitucional tem distinguido claramente a atuação municipal legítima e complementar da atuação municipal impeditiva e invasiva. Somente a primeira é compatível com a Constituição.

## **VII. A PREVALÊNCIA DO INTERESSE NACIONAL E A VEDAÇÃO À FRAGMENTAÇÃO DECISÓRIA**

Permitir que Municípios impeçam empreendimentos de interesse nacional implicaria grave fragmentação decisória. Projetos estruturantes poderiam ser inviabilizados por decisões isoladas, comprometendo a segurança jurídica e a previsibilidade regulatória.

Empreendimentos de geração de energia, por exemplo, integram planejamento energético nacional de longo prazo. Portos organizados fazem parte da política de comércio exterior. Sistemas de transmissão elétrica são planejados de forma integrada.

A prevalência do interesse nacional não significa desconsideração das comunidades locais, mas sim reconhecimento de que determinadas decisões devem ser tomadas sob perspectiva macroestrutural.

A Constituição, ao centralizar determinadas competências na União, optou por modelo que privilegia a unidade decisória em temas estratégicos.

## **VIII. FEDERALISMO COOPERATIVO E DIÁLOGO INSTITUCIONAL**

Isso não significa que Municípios estejam excluídos do processo decisório.

O modelo brasileiro é de federalismo cooperativo. O licenciamento ambiental pode envolver órgãos municipais quando houver impacto local. A participação popular é assegurada por audiências públicas. Estudos de impacto ambiental devem considerar as repercussões sociais.

O que não se admite é a substituição da decisão federal por veto municipal absoluto. O diálogo institucional é compatível com a Constituição. Já o bloqueio unilateral, não.

## **CONCLUSÃO**

Grandes empreendimentos de infraestrutura são essenciais ao desenvolvimento nacional e frequentemente transcendem interesses locais. A Constituição de 1988, ao estabelecer a repartição de competências, reservou à União a disciplina normativa e administrativa de setores estratégicos como energia, portos e telecomunicações.

O Município possui autonomia e competência para legislar sobre interesse local e proteger o meio ambiente. Contudo, essa atuação deve respeitar os limites constitucionais.

Não é juridicamente admissível que, sob o fundamento do interesse local, o ente municipal impeça a instalação de empreendimento cuja disciplina é de competência privativa da União. A prevalência do interesse nacional, nesses casos, não representa negação da autonomia municipal, mas sim concretização do pacto federativo.

Em um Estado Democrático de Direito, a autonomia deve conviver com a unidade. E, nos temas que a Constituição reservou à União, não cabe ao Município exercer poder de veto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.691**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: DJE publicado em 09/05/2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525831>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 218**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: DJE divulgado em 09/05/2025, publicado em 12/05/2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3955868>. Acesso em: 13 fev. 2026.

# MINERAIS CRÍTICOS NA AMÉRICA DO SUL: Estratégias do Brasil e do Chile

*MINERALES CRÍTICOS EN AMÉRICA DEL SUR: Estrategias de Brasil y Chile*

*CRITICAL MINERALS IN SOUTH AMERICA: Strategies of Brazil and Chile*

**Giuliani Silva Barbosa de Freitas<sup>21</sup>**

**Resumo:** O presente artigo explora as respostas institucionais do Brasil e do Chile frente à crescente relevância dos minerais críticos na economia global e na transição energética. Através da análise do Projeto de Lei nº 2780/2024 (Brasil) e da Estratégia de Minerais Críticos (Chile), examina-se como esses países, detentores de reservas minerais representativas, buscam mitigar riscos de suprimento e fortalecer sua posição geopolítica. O artigo analisa os aspectos de governança intersetorial, os incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e o alinhamento com padrões socioambientais (ESG).

**Palavras-chave:** Minerais críticos; América do Sul; Brasil; Chile.

**Resumen:** El presente artículo explora las respuestas institucionales de Brasil e Chile ante la creciente relevancia de los minerales críticos en la economía global y la transición energética. A través del análisis del Proyecto de Ley 2780/2024 (Brasil) y de la Estrategia de Minerales Críticos (Chile), se examina como estos países, poseedores de reservas minerales representativas, buscan mitigar riesgos de suministro y fortalecer su posición geopolítica. El artículo analiza los aspectos de gobernanza intersectorial, los incentivos a la investigación y desarrollo (I+D) y el alineamiento con los estándares socioambientales (ESG).

**Palabras clave:** Minerales críticos; América del Sur; Brasil; Chile.

**Abstract:** This article examines the institutional response of Brazil and Chile to the growing relevance of critical minerals in the global economy and the energy transition. Through an analysis of Bil No. 2780/2024 (Brazil) and the Critical Minerals Strategy (Chile), it examines how these countries, holders of representative mineral reserves, seek to mitigate supply risks and strengthen their geopolitical position. The article analyzes aspects of intersectoral governance models, incentives for research and development (R&D), and alignment with socioenvironmental standards (ESG).

**Keywords:** Critical Minerals; South America; Brazil; Chile.

---

<sup>21</sup> Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília. Especialista em Relações Internacionais e em Assessoria Política, Governo e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: giuliani.freitas@gmail.com

## INTRODUÇÃO

“Todo mundo hoje no mundo está falando de minerais críticos e de terras raras. Para que a gente fala tanto em terras raras e minerais críticos? Para a gente ficar exportando material bruto, matéria prima in natura, para ser transformada nos outros países e a gente comprar as coisas transformadas a peso de ouro? Não. Os minerais críticos e as terras raras só têm sentido para enriquecer os nossos países se a gente tiver coragem de construir parcerias e eles serem transformados nos nossos países para gerar riqueza nos nossos países, para gerar emprego nos nossos países e para gerar desenvolvimento nos nossos países”, declarou o Presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em pronunciamento na abertura do Fórum Econômico Internacional – América Latina e Caribe, realizado em janeiro de 2026, na Cidade do Panamá.

A declaração do Presidente do Brasil evidencia a preocupação da região em contexto de crescentes desafios de ordem geopolítica e econômica no mundo, bem como a posição dos minerais críticos no centro das agendas de segurança energética e estabilidade econômica global.

Segundo o Energy Act of 2020 dos Estados Unidos, os minerais críticos referem-se a qualquer mineral, elemento, substância ou material designado como crítico pelo governo americano, seguindo os critérios de essencialidade para a segurança econômica e nacional; essencialidade para a fabricação de um produto, cuja ausência teria consequências significativas para a segurança; e cadeia de suprimentos vulnerável a interrupções, incluindo restrições associadas ao risco político externo, comportamentos protecionistas e outros riscos ao longo de toda a cadeia.

No âmbito do governo dos Estados Unidos, a instituição responsável pela investigação das características geológicas, bem como pela avaliação dos recursos naturais do país é o U.S. Geological Survey (USGS). Em 2025, o USGS publicou uma atualização da sua lista de minerais críticos, incorporando dez novos elementos e reafirmando a importância estratégica de quinze elementos pertencentes ao grupo das terras raras (assinalados com asterisco):

### QUADRO I – Lista de Minerais Críticos (E.U.A.)

Alumínio	Antimônio	Arsênio
Barita	Berílio	Bismuto
Boro	Cério*	Césio
Cromo	Cobalto	Cobre
Disprósio*	Érbio*	Európio*
Fluorita	Gadólínio*	Gálio
Germânio	Grafite	Háfnio
Hólmio*	Índio	Írídio
Lantânio*	Chumbo	Lítio
Lutécio*	Magnésio	Manganês
Carvão metalúrgico	Neodímio*	Níquel
Nióbio	Paládio	Fosfato
Platina	Potassa	Praseodímio*
Rênio	Ródio	Rubídio
Rutênio	Samário*	Escândio
Silício	Prata	Tântalo
Telúrio	Térbio*	Túlio*
Estanho	Titânio	Tungstênio
Urânio	Vanádio	Itérbio*
Ítrio*	Zinco	Zircônio

Fonte: USGS, 2025.

Ainda que sua presença passe despercebida, os minerais críticos constituem componentes essenciais de telefones, computadores, dispositivos médicos, baterias de veículos elétricos, painéis solares e aviões. No que se refere à tecnologia, observa-se um aumento significativo na demanda por centros de dados (data centers), impulsionado pela expansão das novas tecnologias de inteligência artificial. A construção e operação dessas infraestruturas dependem de minerais como cobre, tântalo, arsênio, estanho e elementos de terras raras. De

modo semelhante, diversos tipos de implantes médicos utilizam minerais essenciais, entre os quais o cobalto, o titânio, o zircônio e o lítio (USGS, 2025).

Em novembro de 2025, os Estados Unidos tornaram pública sua Estratégia de Segurança Nacional, documento que, já em sua introdução, manifesta a intenção de assegurar a manutenção da posição do país como potência mais forte e rica das próximas décadas, orientando sua política externa para a proteção dos interesses centrais (Estados Unidos, 2025, p.1). Entre os pontos destacados, figura a necessidade de garantir acesso seguro e independente às cadeias de suprimentos e aos materiais críticos para a defesa e preservação do modo de vida americano, com ênfase em minerais críticos e elementos de terras raras (Estados Unidos, 2025, p.21).

A estratégia americana enfatiza a eliminação de ameaças que possam comprometer as cadeias de suprimento e cita, como exemplo, a aproximação promovida pelo Presidente Trump junto aos países do Golfo, ocasião em que se evidenciou o poder e a atratividade da tecnologia norte-americana no campo da inteligência artificial. Ademais, o documento sugere que os Estados Unidos devem ampliar o engajamento com novos aliados e parceiros, a fim de consolidar posições estratégicas de minerais críticos (Estados Unidos, 2025, p.23).

Diante desse cenário, conforme as projeções da Agência Internacional de Energia (IEA), estima-se que o valor de mercado da produção mineral apresentará uma expansão de 1,5 vez até o ano de 2040, sendo esse crescimento liderado pela América Latina no segmento da extração (IEA, 2025, p.86). A região, em especial a América do Sul, consolida-se como um eixo estratégico incontornável para a transição energética, uma vez que detém 45% das reservas mundiais de lítio e 30% das reservas de cobre (IEA, 2025, p.268).

Nesse contexto, a coordenação internacional e a diversificação das cadeias de suprimento deixaram de ser meras opções de mercado para tornarem-se imperativos de mercado, visando mitigar riscos de desabastecimento e fortalecer a resiliência diante de sistemas cada vez mais eletrificados e cenário internacional cada vez mais complexo.

Na dinâmica regional, Brasil e Chile emergem como atores fundamentais. O Brasil destaca-se com expressivo potencial inexplorado em terras raras, grafite e níquel, além da recente consolidação do “Vale do Lítio”. O Chile, por sua vez, reafirma sua hegemonia como o detentor de 24% da produção global de cobre e provedor consolidado de lítio, sustentado por recentes reformas em seu marco regulatório para atrair investimentos e agilizar licenciamento de projetos (IEA, 2025, p.268).

Dessa forma, o presente artigo tem como propósito explorar as principais iniciativas atualmente em debate no Brasil e no Chile, com foco em minerais críticos, buscando evidenciar

possíveis convergências, estratégias e políticas que se delineiam no âmbito regional à luz do contexto geopolítico contemporâneo, especialmente no que se refere à governança intersetorial, incentivos à pesquisa e desenvolvimento e alinhamento com os padrões socioambientais (ESG).

## **I. BRASIL**

A estratégia institucional brasileira aos desafios contemporâneos da mineração consubstancia-se no Projeto de Lei nº 2780/2024, que institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE) e cria o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE). Tramitando em regime de urgência, a proposta visa não apenas fomentar a pesquisa e a lavra, mas também impulsionar a transformação industrial e o consumo interno desses recursos, preservando o interesse nacional. Para isso, o marco normativo diferencia duas categorias essenciais: os minerais críticos, definidos pelo risco de suprimento decorrente de limitações produtivas ou logísticas, e pela centralidade para setores como a transição energética, a segurança alimentar e a segurança nacional; e os minerais estratégicos, vinculados à capacidade do país de sustentar vantagens comparativas e manter o superávit comercial.

A PNMCE articula-se com instrumentos de planejamento de longo prazo, integrando-se ao Plano Nacional de Mineração, à política industrial e ao Plano Nacional de Fertilizantes, de modo a garantir a coerência entre objetivos econômicos, tecnológicos e de segurança nacional. Tal articulação também se dá por meio de mecanismos de cooperação técnica e administrativa com Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades vinculadas ao setor mineral, assegurando uma abordagem federativa para a política.

A governança da política é centralizada no CMCE, órgão consultivo vinculado ao Conselho Nacional de Política Mineral. De composição interministerial, reúne pastas como Minas e Energia, Meio Ambiente, Relações Exteriores, Fazenda e Ciência, Tecnologia e Inovação, além de representantes de Estados, Municípios, do setor privado e da sociedade civil. Essa estrutura busca assegurar ampla representatividade e coordenação entre diferentes níveis e setores da administração pública. Entre as competências do comitê estão a formulação de diretrizes específicas para cada mineral, a produção de inteligência comercial por meio de estudos de mercado e a promoção de parcerias internacionais destinadas a fortalecer o suprimento e a resiliência das cadeias produtivas nacionais.

No eixo de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D), o PL 2.780/2024 estabelece instrumentos híbridos, combinando obrigações regulatórias e incentivos fiscais. Uma das

medidas centrais é a obrigatoriedade de que empresas de grande porte que atuam no setor invistam, anualmente, no mínimo 0.40% da receita bruta em atividades de pesquisa tecnológica e inovação. Complementarmente, a política prevê alíquota zero de imposto de renda para pagamentos ao exterior relativos ao uso de tecnologias, patentes e licenças aplicáveis a processamento de minerais críticos no Brasil, medida orientada à redução de custos de absorção tecnológica e à aceleração da transformação industrial.

Os incentivos fiscais previstos abrangem também a ampliação da Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) para incluir projetos de pesquisa, lavra e transformação de minerais críticos, além da extensão do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI) às atividades minerárias. A proposta inclui ainda a criação de um regime aduaneiro especial para exportação e importação de bens destinados à pesquisa, lavra e à transformação mineral, fortalecendo a competitividade do setor e reduzindo gargalos logísticos.

No que diz respeito aos padrões socioambientais, a sustentabilidade é apresentada como eixo orientador da política, entendida como requisito indispensável para viabilizar a transição ecológica e promover o desenvolvimento territorial equilibrado. O projeto de lei fundamenta-se na responsabilidade socioambiental, no uso racional dos recursos naturais e na maximização dos benefícios sociais decorrentes da atividade minerária. A política estabelece que o Poder Executivo deverá atuar como facilitador no apoio ao licenciamento ambiental, promovendo articulação interinstitucional para destravar projetos considerados estratégicos, sem comprometer o rigor normativo para a preservação ambiental. A proposta também incentiva que empresas invistam em instâncias de desenvolvimento sustentável nos territórios onde operam, estimulando a aproximação entre empresas, comunidades e governos locais.

Sob uma justificativa socioambiental mais ampla, o texto argumenta que a exploração de minerais críticos e estratégicos é indispensável para a transição energética e tecnológica, contribuindo para a descarbonização da economia global e para a autonomia produtiva nacional. Além disso, ressalta a importância desses minerais para a segurança energética e alimentar do país, especialmente aqueles utilizados na produção de fertilizantes, cuja dependência externa historicamente vulnerabiliza a agricultura brasileira. Nesse sentido, a PNMCE busca reduzir riscos associados ao suprimento, ampliar a capacidade tecnológica doméstica e assegurar que a mineração desempenhe papel estruturante no desenvolvimento econômico sustentável do Brasil.

## **II. CHILE**

O Chile, responsável por aproximadamente 24% da produção mundial de cobre e detentor de reservas significativas de lítio no Salar do Atacama, busca reafirmar sua liderança minerária mediante uma ampla modernização institucional. Nesse contexto, a Estratégia de Minerais Críticos (EMC) apresenta-se como um novo paradigma voltado à consolidação do país como um “fornecedor confiável e responsável”, ao propor a atualização de um marco regulatório cujas bases remontavam a 1983. A estratégia adota uma definição flexível de “mineral crítico”, que combina a vocação produtiva nacional com as demandas tecnológicas das principais economias, permitindo adaptação às mudanças no cenário geopolítico global.

A EMC estrutura-se em pilares que visam assegurar a estabilidade do fornecimento, promover padrões socioambientais elevados, ampliar a agregação de valor industrial e institucionalizar alianças estratégicas internacionais. Para reduzir lacunas de informação e fortalecer a tomada de decisão baseada em evidências, a política prevê a criação e o fortalecimento de órgãos técnicos especializados. Entre eles, destaca-se o Observatório de Minerais Críticos, concebido como uma unidade destinada ao desenvolvimento de inteligência comercial e geopolítica, articulando diferentes ministérios para monitorar tendências de mercado. Soma-se a isso o Centro Tecnológico de Minerais Críticos, voltado à inovação e à transferência tecnológica com apoio estatal e de cooperação internacional. O Serviço Nacional de Geologia e Mineração – SERNAGEOMIN, por sua vez, tem a capacidade de coleta, gestão e análise de dados geológicos ampliadas, elemento essencial para reduzir incertezas nas fases iniciais da exploração.

A modernização regulatória é outro pilar central da política chilena, exemplificada pelo Sistema Inteligente de Licenciamento apresentado ao Congresso do Chile em 2024. Seu objetivo é otimizar a análise e aprovação de grandes projetos minerários, reduzindo prazos em até 30%, com o compromisso de garantir o rigor ambiental. Ao eliminar barreiras burocráticas e aumentar a previsibilidade administrativa, o Chile pretende atrair novos fluxos de investimentos, tanto domésticos quanto estrangeiros, com vistas a fortalecer sua competitividade no setor.

O componente ambiental e social da estratégia posiciona a sustentabilidade como vantagem competitiva global. A EMC incorpora princípios de economia circular voltados à recuperação de minerais em processos produtivos e estabelece diretrizes para ampliar a rastreabilidade da produção, de modo a garantir a aderência a padrões socioambientais robustos. Prevê-se, ainda, a implementação de uma Política Nacional de Segurança e Saúde na Mineração, concebida para assegurar que a expansão da indústria ocorra em consonância com o bem-estar das comunidades locais e com uma governança socioambiental mais transparente.

No plano internacional, a política chilena orienta-se pelo princípio de “vínculo permanente” com o ecossistema minerário global. O EMC propõe o estabelecimento de uma mesa intersetorial coordenada pelo Ministério de Mineração, com o objetivo de alinhar diretrizes internas às demandas das economias centrais, promovendo alianças tecnológicas, acordos bilaterais e instrumentos de diplomacia mineral que reforcem o posicionamento do Chile como parceiro estável, estratégico e previsível nas cadeias de suprimento.

A governança da EMC caracteriza-se por uma abordagem colaborativa e multissetorial. O processo de formulação mobilizou diferentes instâncias, incluindo um Comitê Consultivo de Alto Nível, um Comitê Técnico composto por mais de sessenta organizações e um Comitê Operativo voltado à articulação interministerial. No arranjo institucional proposto, destaca-se a criação de uma Mesa Intersetorial para Inserção Internacional, coordenada pela pasta da Mineração e integrada pelos ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda e do Meio Ambiente. A governança geral será exercida pelo Ministério de Mineração, com revisões a cada cinco anos e um plano de ação desenhado para transcender ciclos políticos-administrativos.

No eixo da pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D), observa-se um esforço para avançar além da extração mineral, com foco na geração de conhecimento local e na agregação de valor. A política prevê estímulos econômicos e tributários para investimentos estratégicos, especialmente nas fases de exploração e refino. Nesse contexto, duas instituições assumem papel central. Uma delas é a Corporação de Fomento da Produção (CORFO), responsável pelo desenvolvimento industrial e tecnológico, que fomenta consórcios e chamadas específicas. A outra instituição seria a Agência Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (ANID), dedicada à pesquisa científica e à formação de capital humano avançado por meio de centros de excelência e fundos competitivos.

A EMC também prevê a criação de um centro tecnológico dedicado aos minerais críticos, com infraestrutura orientada à experimentação, teste e inovação. A estratégia destina recursos a setores como reprocessamento de resíduos no âmbito da economia circular, tecnologias para sustentabilidade hídrica e mecanismos de mitigação de emissões. Ademais, prioriza o financiamento público para formação acadêmica, incluindo programas de pós-graduação e iniciativas destinadas à inserção de doutores na indústria e na administração pública.

No que se refere aos padrões socioambientais, a EMC enfatiza a produção responsável como elemento definidor da competitividade internacional chilena. Entre as iniciativas, destaca-se a criação de uma Plataforma Pública de Rastreabilidade Minerária, destinada a

unificar informações sobre desempenho socioambiental e distribuição de benefícios nos territórios minerados. A política alinha-se às diretrizes da Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas (EITI) e incorpora as disposições do Acordo de Escazú, ratificado pelo Chile em 2022, reforçando a transparência e a participação social na tomada de decisões ambientais.

A estratégia chilena prevê ainda a utilização de recursos provenientes de royalties da mineração e de receitas de patentes tecnológicas para financiar projetos de desenvolvimento social e de infraestrutura em comunidades mineradoras, além de programas de capacitação e certificação voltados à gestão das pegadas de carbono e hídrica do setor. Assim, a EMC objetiva integrar modernização institucional, inovação tecnológica, compromissos socioambientais e diplomacia mineral para consolidar um modelo de desenvolvimento adaptável e competitivo no cenário global.

### **III. SIMILARIDADES ENTRE BRASIL E CHILE**

As iniciativas atualmente em debate no Brasil e no Chile possuem similaridades significativas no que se refere à governança, incentivos e financiamento à pesquisa e desenvolvimento e à alinhamento com os padrões socioambientais (ESG).

No que se refere à governança, tanto Brasil quanto Chile estruturam mecanismos institucionais interministeriais para coordenar suas estratégias de minerais críticos. O Brasil o propõe a instituição do Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), composto por oito ministérios e com a participação deliberativa de estados, municípios e sociedade civil. O Chile organiza um Comitê Consultivo, Técnico e Operativo de caráter interministerial, complementado por uma mesa específica dedicada à inserção internacional, coordenada pelo Ministério de Mineração. Em ambos os casos, a proposta de governança tem o objetivo de ampliar a coordenação estatal, garantir previsibilidade regulatória e integrar múltiplos atores no processo decisório.

Na dimensão de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D), Brasil e Chile convergem ao reconhecer a necessidade de fortalecer capacidades tecnológicas para reduzir vulnerabilidades externas e agregar maior valor na cadeia mineral. O Brasil propõe estabelecer a obrigatoriedade para que grandes empresas invistam 0,40% da receita bruta anual em P&D, além de oferecer desonerações fiscais por meio da Lei do Bem e incentivos para tecnologias estrangeiras com IR zero. Por sua vez, o Chile mobiliza instituições como a CORFO, dedicada ao fomento industrial, e a ANID, responsável pelo incentivo à pesquisa científica, cujo arranjo

é complementado com a proposta de criação de um Centro Tecnológico de Minerais Críticos e com ênfase explícita em economia circular. Nesse sentido, ambos constroem instrumentos para adensar a base científico-tecnológica como elemento fundamental para a competitividade.

Por último, em relação aos aspectos ESG, Brasil e Chile orientam suas estratégias para padrões socioambientais mais robustos. Em sua proposta de política, o Brasil confere destaque à responsabilidade socioambiental e ao papel da mineração como indutora da transição tecnológica, priorizando o apoio ao licenciamento ambiental e ao desenvolvimento sustentável nos territórios de atuação. O Chile se alinha diretamente a marcos internacionais como a Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas (EITI) e o Acordo de Escazú, enfatizando a rastreabilidade da produção mineral e a gestão de emissões e pegada de carbono. Assim, Brasil e Chile incorporam princípios de sustentabilidade e transparência como requisitos estruturantes para sua competitividade no mercado global.

#### QUADRO II – Quadro Comparativo (Brasil e Chile)

<b>Dimensão</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>Governança</b>	Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), integrado por 8 ministérios e garante direito a voto para estados/municípios e sociedade civil.	Comitê Consultivo, Técnico e Operativo (interministerial). Inclui uma mesa para inserção internacional sob coordenação do Ministério de Mineração.
<b>P&amp;D</b>	Investimento obrigatório de 0,40% da receita bruta anual para grandes empresas. Desoneração fiscal (Lei do Bem e IR zero para tecnologia estrangeira)	CORFO (fomento industrial) e ANID (pesquisa científica). Criação de um Centro Tecnológico de Minerais Críticos e foco em economia circular.
<b>ESG</b>	Foco na responsabilidade socioambiental e na mineração como catalisadora da transição ecológica. Apoio ao licenciamento ambiental e desenvolvimento nos territórios de atuação.	Alinhamento com padrões globais como o EITI e o Acordo de Escazú. Foco na rastreabilidade e na gestão da pegada de carbono.

Fonte: Elaboração própria.

## CONCLUSÃO

Em síntese, as estratégias nacionais atualmente em discussão por Brasil e Chile configuram respostas institucionais à crescente volatilidade dos mercados globais e às tensões geopolíticas que moldam a agenda dos minerais críticos. A convergência entre essas respostas articula-se em torno das dimensões de governança, de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e de critérios de ESG. No entanto, embora ambos os países busquem reduzir vulnerabilidades estruturais e ampliar o valor econômico de suas reservas, os caminhos escolhidos revelam prioridades de desenvolvimento distintas.

No caso brasileiro, o Projeto de Lei nº 2.780/2024 propõe uma política industrial integrada, orientada à verticalização da cadeia produtiva e à associação estratégica entre mineração, segurança nacional e setores essenciais, como o Plano Nacional de Fertilizantes. A governança instituída pelo Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE) enfatiza o fomento tecnológico interno, exigindo investimentos mandatórios em P&D e oferecendo incentivos fiscais para atividades de transformação mineral no território nacional.

O Chile, por sua vez, direciona sua Estratégia de Minerais Críticos (EMC) à modernização institucional e ao adensamento da diplomacia mineral. A visão chilena prioriza a consolidação do país como um “fornecedor confiável e responsável”, apoiando-se na agilidade administrativa e na atração de investimentos de longo prazo. A criação de órgãos técnicos especializados, como o Observatório e o Centro Tecnológico, reforça a aposta na inteligência de mercado, na cooperação internacional e na governança baseada em evidências, com vistas à expansão sustentável de sua competitividade global.

Brasil e Chile convergem ao reconhecer que a liderança na transição energética não se assegura exclusivamente pela abundância de recursos geológicos. A inserção estratégica da América do Sul depende da capacidade dos Estados nacionais de promover previsibilidade regulatória, transparência institucional e aderência a padrões socioambientais robustos, convertendo a mineração em um vetor de resiliência econômica e justiça territorial.

No entanto, esse movimento regional exige igualmente a observação atenta das dinâmicas políticas nos demais países sul-americanos, a exemplo da Argentina e Uruguai. Ainda que a mineração não constitua, atualmente, o núcleo da política desses países, eventuais estratégias que venham a ser formuladas poderão redefinir fluxos de investimentos, padrões de coordenação regional e oportunidades de integração produtiva. Por essa razão, o acompanhamento sistemático dessas iniciativas torna-se relevante para a compreensão mais ampla do posicionamento estratégico sul-americano no cenário global.

Adicionalmente, a região como um todo deve permanecer vigilante frente ao dinamismo das estratégias adotadas pelas principais potências, especialmente Estados Unidos e China, cujas ações tendem a influenciar tanto a demanda internacional quanto os mecanismos de governança global dos minerais críticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 11.196, de 2005**. Dispõe sobre incentivos fiscais para inovação tecnológica. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm)> Acesso em 30 jan.2026.

BRASIL. **Lei nº 11.488, de 2007**. Dispõe sobre o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111488.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111488.htm)> Acesso em 30 jan.2026.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2780, de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (PNMCE), o Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos (CMCE), vinculado ao Conselho Nacional de Política Mineral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2450892&filename=Tramitacao-PL%202780/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2450892&filename=Tramitacao-PL%202780/2024)> Acesso em 30 jan.2026.

BRASIL. **Pronunciamento do presidente Lula na abertura do Fórum Econômico Internacional – América Latina e Caribe 2026**. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/pronunciamento-do-presidente-lula-na-abertura-do-forum-economico-internacional-da-america-latina-e-caribe-2026>> Acesso em 30 jan.26.

CHILE. **Anteproyecto Estrategia Nacional de Minerales Críticos**. Ministerio de Minería, 2025. Disponível em <[https://www.minmineria.cl/estrategiademineralescriticos/doctos\\_descarga/Anteproyecto\\_EM\\_C\\_en\\_consulta.pdf](https://www.minmineria.cl/estrategiademineralescriticos/doctos_descarga/Anteproyecto_EM_C_en_consulta.pdf)> Acesso em 30 jan.2026.

ESTADOS UNIDOS. **US Energy Act of 2020**. House Committee on Science, Space and Technology, 2020. Disponível em <<https://science.house.gov/2020/12/energy-act-of-2020>> Acesso em 30 jan.2026.

ESTADOS UNIDOS. **National Security Strategy**. The White House, 2025. Disponível em <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>> Acesso em 30 jan.2026.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Global Critical Minerals Outlook 2025**. IEA, 2025 Disponível em < <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ef5e9b70-3374-4caaba9d-19c72253bfc4/GlobalCriticalMineralsOutlook2025.pdf>> Acesso em 30 jan.2026.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY (USGS). **What are critical minerals?** USGS, 2025. Disponível em < <https://www.usgs.gov/programs/mineral-resources-program/science/what-are-critical-minerals-0>> Acesso em 30.jan.2026.

# IMPACTO DO TELETRABALHO NA GOVERNANÇA TERRITORIAL

## *IMPACTO DEL TELETRABAJO EN LA GOBERNANZA TERRITORIAL*

### *IMPACT OF TELEWORK ON TERRITORIAL GOVERNANCE*

Daniel Bedotti Serra<sup>22</sup>,  
Paulo de Tarso Bogasian<sup>23</sup>  
José Júlio Gadelha<sup>24</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa como o teletrabalho, impulsionado pela pandemia de COVID-19 e sustentado pela expansão das tecnologias digitais, vem reconfigurando a governança territorial. Parte-se das definições comparadas de trabalho remoto e teletrabalho, com ênfase em Brasil, Chile e Uruguai, para mostrar que diferenças conceituais influenciam a produção de dados, a regulação e as políticas públicas. Em seguida, discutem-se impactos econômicos (custos, produtividade e mercado imobiliário), sociais (qualidade de vida, saúde mental, gênero) e territoriais (mobilidade, centralidades urbanas, “efeito donut”, gentrificação e pressão sobre bairros residenciais). O texto destaca que os benefícios do teletrabalho não se distribuem de forma homogênea, pois dependem de conectividade, escolaridade e posição ocupacional, o que pode aprofundar desigualdades e exclusões. O texto ainda examina a expansão do fenômeno dos nômades digitais e os entraves jurídico-institucionais decorrentes da mobilidade transfronteiriça no âmbito do Mercosul. Por fim, integra o debate sobre inteligência artificial, compliance e governança algorítmica, indicando riscos de vigilância, vieses e opacidade decisória. Conclui-se que o teletrabalho exige uma agenda coordenada de planejamento urbano-regional, inclusão digital e proteção de direitos.

**Palavras-Chave:** Trabalho remoto; governança do território; assimetrias digitais; nomadismo digital.

**Resumen:** Este estudio analiza de qué manera el teletrabajo —impulsado por la pandemia de COVID-19 y consolidado con la expansión de las tecnologías digitales— está transformando la gobernanza territorial. Con base en una comparación de los conceptos de trabajo remoto y

---

<sup>22</sup> Advogado militante em preventivo, consultivo e contencioso nas áreas trabalhista, cível, família e sucessão. Graduado em Direito, em 2002, pela Universidade São Marcos – USM/SP. Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho pela Rede de Ensino Luiz Flavio Gomes e Universidade Anhanguera.

<sup>23</sup> Advogado militante em preventivo, consultivo e contencioso nas áreas trabalhista e cível. Graduado, em 2001, pela UNIFIEO.

<sup>24</sup> Doutor em Direito Constitucional e Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo IDP. Pós-doutorando em Direito na Universidad de Viña del Mar (Chile), com pesquisas sobre a dimensão democrática do licenciamento ambiental na América Latina e no Caribe. Especialista em Direito Administrativo e em Direito Público pela PUC Minas. Procurador Federal.

teletrabajo, centrada en Brasil, Chile y Uruguay, se evidencia que las distintas definiciones influyen en cómo se cuantifica el fenómeno, en los marcos regulatorios y en la formulación de políticas públicas. Luego se analizan impactos económicos (reducción de costos, productividad y mercado inmobiliario), sociales (calidad de vida, salud mental y desigualdad de género) y territoriales (movilidad, centralidades urbanas, “efecto donut”, gentrificación y presión sobre barrios residenciales). El texto destaca que las ventajas del teletrabajo no se distribuyen de manera uniforme, pues están condicionadas por el acceso a la conectividad, el grado de escolarización y el tipo de inserción laboral, factores que pueden agravar brechas preexistentes y generar nuevas formas de exclusión. Asimismo, analiza la expansión de los nómadas digitales y los retos jurídicos que plantea la movilidad transfronteriza dentro del Mercosur. Finalmente, se integra el debate sobre inteligencia artificial, compliance y gobernanza algorítmica, destacando riesgos de vigilancia, sesgos y opacidad decisoria. Se concluye que el teletrabajo exige una agenda coordinada de planificación urbano-regional, inclusión digital y protección de derechos.

**Palabras clave:** Trabajo a distancia; Gobernanza del territorio; Brechas digitales; Nomadismo digital.

**Abstract:** This study explores how telework—spurred by the COVID-19 pandemic and sustained by the expanding reach of digital technologies—is transforming territorial governance. Using a comparative approach to “remote work” and “telework”—with emphasis on Brazil, Chile, and Uruguay—it shows how conceptual and legal distinctions affect measurement, regulation, and public policy. The paper then discusses economic impacts (cost reduction, productivity, and real-estate dynamics), social impacts (quality of life, mental health, and gender inequalities), and territorial impacts (mobility patterns, urban centralities, the “donut effect,” gentrification, and rising pressure on residential neighborhoods). It contends that the gains from telework are not shared equally, as they depend heavily on access to reliable connectivity, levels of education, and workers’ roles in the occupational hierarchy—conditions that may amplify digital divides and reinforce forms of territorial marginalization. The discussion also considers the growing phenomenon of digital nomadism and the legal complexities surrounding cross-border movement within Mercosur. It further connects these issues to debates on artificial intelligence, compliance, and algorithmic governance, drawing attention to risks of intensified surveillance, discriminatory outcomes, and non-transparent decisions in remote management practices. The article concludes by calling for an integrated agenda that aligns urban-regional planning with digital inclusion measures and more robust protections for labor rights.

**Keywords:** Remote work; Territorial governance; Digital divides; Digital nomadism.

## INTRODUÇÃO

A globalização, o avanço tecnológico e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19 impulsionaram transformações profundas nas relações de trabalho, com efeitos que vão além

de ajustes contratuais ou da reorganização de rotinas de trabalho. Trata-se de uma transformação de caráter estrutural, com potencial para redefinir as dinâmicas sociais, econômicas e espaciais que dão sustentação à organização territorial nas sociedades atuais.

Nesse cenário, o teletrabalho afirma-se como um dos fenômenos centrais das novas formas de produção e de organização do trabalho. Ao viabilizar a prestação de serviços fora do espaço físico tradicional das organizações, em geral mediada por tecnologias digitais de informação e comunicação, essa modalidade ultrapassa o plano estritamente trabalhista e passa a produzir efeitos diretos sobre a governança territorial, pois modifica padrões de residência, circulação urbana, consumo e acesso a oportunidades, com impactos sobre cidades, regiões e políticas públicas.

Na América Latina e no Caribe, o teletrabalho expandiu-se rapidamente a partir de 2020, impulsionado sobretudo pelas medidas adotadas durante a pandemia. Estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2020, p. 1) realizado na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México aponta que o tráfego em *sites* e o uso de aplicações voltadas ao teletrabalho aumentaram 324% entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020 (BENAVIDES et al., 2021, p. 4). A magnitude desse salto sugere que o teletrabalho não foi apenas uma resposta emergencial, mas um fenômeno com potencial de permanência e de pressão sobre agendas regulatórias e dinâmicas urbanas e regionais, sobretudo em contextos marcados por desigualdades socioespaciais e por assimetrias na infraestrutura digital.

Há diversos impactos territoriais associados ao teletrabalho, como a redução da demanda por espaços corporativos em áreas centrais, o agravamento de assimetrias regionais no acesso à conectividade e a necessidade de reorientação de políticas de mobilidade e de serviços urbanos (SAKAL, 2024; MOREIRA; BRIZOLLA; VIEIRA, 2023). Soma-se a esse quadro a emergência de novas figuras profissionais, como os nômades digitais, que articulam trabalho remoto e mobilidade geográfica, inclusive transnacional, produzindo impactos específicos sobre mercados locais de moradia e dinâmicas socioterritoriais. Esse fenômeno também amplia a complexidade jurídica relacionada à migração, tributação e proteção social, especialmente em espaços de integração regional como o Mercosul (CUADRADO; SÁNCHEZ, 2024; MEDEIROS; ABREU, 2025).

Diante disso, a governança territorial—compreendida como o conjunto de processos, mecanismos e arranjos institucionais pelos quais o território é organizado, regulado e apropriado por diferentes atores sociais, econômicos e políticos—enfrenta desafios inéditos. O teletrabalho introduz tensões e oportunidades para o planejamento urbano-regional e para políticas públicas territorialmente sensíveis, que precisam lidar com novas combinações entre

produção e moradia, desigualdades digitais e disputas por infraestrutura. Este estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: qual é o impacto do teletrabalho na governança territorial e de que modo esses efeitos podem ser compreendidos e regulados no contexto brasileiro e latino-americano?

## I. O TELETRABALHO E SEUS IMPACTOS

O teletrabalho—também chamado de trabalho remoto ou home office—ganhou centralidade a partir de 2020, quando a pandemia de COVID-19 impôs, em escala inédita, modelos de trabalho não presenciais. Embora não seja uma prática totalmente nova, a crise sanitária acelerou tendências já em curso e consolidou o trabalho remoto como modalidade relevante e, em muitos setores, irreversível (FINCATO, 2021; GONÇALVES, 2019). Essa consolidação não altera apenas rotinas organizacionais: ela desloca a relação entre residência e trabalho, reconfigura padrões de mobilidade e pressiona a infraestrutura digital, com efeitos diretos sobre a governança territorial.

A forma como se conceituam “trabalho remoto” e “teletrabalho” não é um aspecto meramente acessório. Ela influencia a forma como os países medem o fenômeno, comparam dados, formulam políticas públicas e constroem instrumentos regulatórios. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), no documento *COVID-19: Guidance for labour statistics data collection*, publicado em junho de 2020, reconheceu que até então não existiam definições estatísticas internacionais padronizadas para “trabalho remoto” (*remote work*) e “teletrabalho” (*telework*), razão pela qual propôs critérios voltados à harmonização da coleta e interpretação de dados (OIT, 2020, p. 3). No modelo sugerido, “trabalho remoto” é uma categoria mais ampla, que abrange situações em que o trabalho é realizado total ou parcialmente em local diferente do local padrão de exercício das atividades. O teletrabalho aparece como subcategoria do trabalho remoto: além de ocorrer fora do local padrão, exige que o uso de dispositivos eletrônicos e meios digitais seja essencial para a execução das tarefas, de modo que nem toda forma de trabalho remoto se converte automaticamente em teletrabalho (OIT, 2020, p. 6).

Nos países latino-americanos, embora as definições jurídicas variem, nota-se convergência, sobretudo entre Brasil, Chile e Uruguai, em torno de dois elementos estruturantes: a prestação fora das dependências físicas do empregador e a utilização de tecnologias digitais. No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho conceitua teletrabalho (ou trabalho remoto) como a execução de atividades fora das dependências do empregador — de forma predominantemente remota ou não — mediada pelo uso de tecnologias de informação e

comunicação (BRASIL, 1943, art. 75-B). No Chile, a legislação adota uma distinção mais próxima do recorte sugerido pela OIT. O Código do Trabalho chileno define "trabalho a distância" como aquele prestado total ou parcialmente a partir do domicílio do trabalhador ou de outros locais distintos dos estabelecimentos da empresa, e reserva a denominação "teletrabalho" para as hipóteses em que os serviços são prestados mediante o uso de meios tecnológicos (CHILE, 2002, art. 152 - G). No Uruguai, a Lei nº 19.978/2021 define teletrabalho como a prestação total ou parcial fora do âmbito físico proporcionado pelo empregador, utilizando preponderantemente tecnologias de informação e comunicação, de forma interativa ou não (*online/offline*) (URUGUAI, 2021, art. 1º).

Comparando os três regimes observa-se que o Chile preserva uma dualidade conceitual mais alinhada ao vocabulário estatístico da OIT, enquanto Brasil e Uruguai concentram a definição jurídica no núcleo "teletrabalho", com nuances importantes. Do ponto de vista da governança territorial, essas diferenças não são apenas terminológicas: elas influenciam como o Estado mede o fenômeno, direciona investimentos em conectividade e regula condições de trabalho e minimiza seus impactos.

## **I.I. Impactos econômicos e empresariais**

Os efeitos econômicos e organizacionais do teletrabalho são extensos e marcados por ambivalências, combinando oportunidades e riscos. Entre as vantagens mais frequentemente apontadas, sobressai a possibilidade de diminuição de custos para as empresas. A adoção do teletrabalho tende a diminuir despesas fixas relacionadas à manutenção de escritórios—como aluguel, energia, manutenção predial e serviços de apoio—sobretudo quando implementado em escala, liberando recursos para investimentos estratégicos (MEDEIROS; SANTOS JUNIOR, 2025, p. 4076). Além disso, a chance de recrutar profissionais em distintas localidades expande o acesso a talentos, diminui despesas com deslocamentos e pode fortalecer a competitividade das organizações. Somam-se a isso ganhos de horas trabalhadas associados à redução do tempo de deslocamento, ao potencial aumento de produtividade e à diminuição de custos administrativos (MOREIRA; BRIZOLLA; VIEIRA, 2023).

O eventual ganho de produtividade, contudo, está condicionado à existência de condições apropriadas para o trabalho remoto. Estudos indicam que o trabalho remoto pode elevar a produtividade individual quando reduz interrupções e amplia a autonomia na organização do tempo (ROSENFELD; ALVES, 2011, p. 225). Um dos achados empíricos mais mencionados na literatura é o experimento conduzido por Bloom et al. (2015) na empresa

CTrip, com operadores de call center em Xangai. No estudo, empregados que se voluntariaram e eram elegíveis foram divididos entre um grupo que trabalhou quatro dias por semana em casa e um dia no escritório e outro grupo que permaneceu cinco dias no escritório. Os resultados apontaram aumento aproximado de 13% na produtividade do grupo em *home office*, associado a ambiente mais silencioso, menos pausas e menor absenteísmo, sem evidências de perda de qualidade no atendimento (BLOOM et al., 2015, p. 3, 12-13).

O teletrabalho também pode impulsionar a desconcentração econômica e estimular estratégias de desenvolvimento regional. Ao permitir que profissionais residam fora dos grandes centros e mantenham vínculos com organizações sediadas em metrópoles, cria-se um potencial de redistribuição espacial da renda e de estímulo a economias locais, sobretudo por meio do aumento do consumo e do fortalecimento do setor de serviços. A expansão do trabalho remoto ainda impulsiona novas economias locais e modelos de negócio, como *coworkings* em cidades médias e pequenas, estabelecimentos com estrutura para trabalho remoto e serviços ligados à adaptação do domicílio como espaço de trabalho, com impacto sobre padrões de consumo e sobre microeconomias em bairros residenciais.

Ainda que existam benefícios, os impactos adversos podem ser expressivos e, dependendo do contexto, até se sobressair. O teletrabalho, muitas vezes, pode ampliar desigualdades territoriais ao favorecer regiões com infraestrutura digital robusta e penalizar localidades com baixa conectividade, menor capacidade institucional e maior vulnerabilidade em segurança da informação. Na América Latina, persistem assimetrias importantes no acesso à *internet* de qualidade entre áreas urbanas e rurais e entre grupos socioeconômicos, o que limita a distribuição equitativa dos benefícios do trabalho remoto (CEPAL, 2020; TORRES; GONZÁLEZ, 2025). Também há impactos no mercado imobiliário e na economia urbana: a redução da ocupação de escritórios em áreas centrais afeta o mercado corporativo e pode gerar efeitos em cadeia sobre setores dependentes da circulação diária de trabalhadores - como restaurantes, estacionamentos e comércio de conveniência - com reflexos na arrecadação municipal e na vitalidade econômica de determinadas zonas urbanas.

Outro ponto crítico é o potencial de precarização decorrente da deslocação de custos e encargos do trabalho para o próprio trabalhador. Em muitos casos, despesas com *internet*, aluguel, energia, equipamentos e adequação do ambiente doméstico são deslocadas para o empregado, o que reduz a remuneração real e pode agravar a precarização, especialmente quando não há regras claras sobre custeio e suporte dos equipamentos e instrumentos utilizados para o trabalho remoto. No Brasil, esse ponto é sensível porque o teletrabalho ocorre

majoritariamente no domicílio: em 2022, 94,8% das pessoas que executaram teletrabalho o fizeram em casa (IBGE, 2023, p. 14).

## **I.II. Impactos sociais**

Os impactos sociais do teletrabalho são igualmente complexos, pois atingem a saúde física e mental, a organização da vida familiar, as formas de sociabilidade e, de maneira decisiva, a promoção - ou a mitigação - de desigualdades estruturais (BENAVIDES et al., 2021). Entre os efeitos favoráveis, sobressai a chance de redistribuir a força de trabalho no território e, com isso, dinamizar economias e redes comunitárias locais. Ao permitir que profissionais qualificados permaneçam em cidades pequenas e médias sem romper vínculos com organizações situadas em grandes centros, o teletrabalho pode reduzir pressões migratórias típicas em direção às metrópoles e favorecer economias locais e redes comunitárias, desde que existam condições mínimas de conectividade e oferta de serviços. Também pode contribuir para melhora da qualidade de vida e maior conciliação entre trabalho e vida pessoal, sobretudo pela redução—e, em alguns casos, eliminação—do deslocamento diário, com ganhos de tempo e bem-estar e potencial redução de estresse e absenteísmo. Moreira, Brizolla e Vieira (2023) associam o teletrabalho a melhor qualidade de vida, menor estresse ligado ao trânsito e aumento de motivação, com efeitos positivos na saúde e na produtividade quando a organização do trabalho é adequada.

Ainda assim, não se pode ignorar a presença de efeitos adversos significativos. O isolamento social e o enfraquecimento de vínculos coletivos são recorrentes porque a convivência presencial no trabalho cumpre funções sociais importantes, como pertencimento, cooperação, aprendizagem informal e construção de vínculos profissionais. Quando as interações se tornam predominantemente digitais, essas dimensões podem se enfraquecer, aumentando sentimentos de solidão, desconexão e ansiedade (THULIN; VILHELMSON; BRUNDIN, 2023). A desigualdade digital e a exclusão territorial também são centrais, porque o teletrabalho depende de infraestrutura tecnológica estável, condição profundamente desigual na América Latina. Antunes et al. (2023, p. 9) indicam que o acesso ao teletrabalho se concentra em trabalhadores com maior escolaridade e em regiões com melhor infraestrutura, reforçando a necessidade de políticas de inclusão digital como condição de justiça territorial. Dados do IBGE (2023, p. 11) mostram que o teletrabalho é muito mais frequente entre pessoas com ensino superior completo (23,5%) e praticamente inexistente entre trabalhadores sem instrução ou com fundamental incompleto (0,6%); além disso, é mais prevalente entre brancos (11,0%) do que

entre pretos (5,2%) e pardos (4,8%), evidenciando barreiras estruturais de escolaridade e inserção ocupacional.

Além disso, a sobrecarga de tarefas domésticas e a persistência de assimetrias de gênero figuram entre as externalidades mais relevantes do trabalho realizado no domicílio. Em contextos de presença simultânea de crianças e outros adultos no domicílio, ônus de cuidar da casa tende a recair de forma desproporcional sobre as mulheres, gerando dupla ou tripla jornada e aprofundando desigualdades (SANDOVAL-REYES et al., 2021, p. 4). Soma-se a isso a fragilização de direitos e os riscos à saúde física e mental: sem organização adequada, o teletrabalho pode favorecer excesso de jornada, dificuldades de controle ergonômico e desgaste emocional. É nesse contexto, que Costa e Almeida (2024, p. 143) destacam a necessidade de assegurar patamar mínimo de proteção na regulação brasileira.

### **I.III. Impactos territoriais**

Os efeitos territoriais do teletrabalho repercutem de forma direta no planejamento urbano, na organização espacial das atividades econômicas, nos padrões de deslocamento e, em última instância, na própria governança do território. Durante a pandemia, essa inflexão tornou-se mais visível com mudanças nas preferências residenciais e com novos padrões de deslocamento e permanência cotidiana, indicando que a "geografia do trabalho" passou a ser reordenada por conectividade, custo de vida e qualidade urbana, e não apenas por proximidade do emprego.

Entre os efeitos territoriais favoráveis, destaca-se o potencial de reduzir a concentração urbana e induzir novos arranjos residenciais. Com menor exigência de presença física, parte dos trabalhadores deixa de depender dos grandes centros para manter vínculos profissionais, o que pode favorecer movimentos de desconcentração e ampliar a possibilidade de residência em cidades médias e pequenas sem ruptura com o mercado de trabalho (SWEET; SCOTT, 2023). No contexto europeu, foram identificados deslocamentos de trabalhadores remotos de capitais como Paris, Londres e Estocolmo para cidades médias e áreas rurais (PIGALLE; ATKINSON-CLEMENT, 2022). Ramani e Bloom (2021) descrevem esse processo como "efeito donut", no qual há um esvaziamento relativo dos centros urbanos, acompanhado do fortalecimento do "anel" de subúrbios e áreas periurbanas, impulsionado pela menor necessidade de proximidade física do trabalho.

Outro resultado frequentemente apontado é a diminuição das viagens diárias, com possíveis ganhos ambientais associados, como menor consumo de combustíveis e redução de

emissões. A diminuição dos deslocamentos diários tende a reduzir congestionamentos, aliviar a pressão sobre sistemas de transporte público e contribuir para a redução de emissões e de poluição urbana, ainda que esses ganhos dependam do padrão de viagens substituídas e da forma como as cidades reorganizam serviços e infraestrutura. Além disso, o teletrabalho tende a alterar padrões de ocupação e uso do solo, abrindo espaço para processos de adaptação e reconversão de áreas urbanas. A subutilização de edifícios corporativos pode abrir margem para novas adaptações - por exemplo, para usos residenciais, culturais ou educacionais - criando oportunidades de requalificação urbana, desde que existam planejamento e instrumentos regulatórios capazes de orientar essas mudanças.

No entanto, os riscos territoriais podem ser expressivos. A redução da presença cotidiana em áreas centrais e distritos financeiros pode provocar esvaziamento e perda de vitalidade urbana, diminuindo circulação e afetando cadeias econômicas que dependem do fluxo diário de trabalhadores. Essa redução costuma repercutir no mercado imobiliário, favorecer o encerramento de estabelecimentos e contribuir para a perda de vitalidade — e até para a deterioração — de determinados espaços públicos. Ao mesmo tempo, pode ocorrer sobrecarga de bairros residenciais e pressão sobre infraestrutura, pois áreas antes estruturadas para uma lógica de "dormitório" passam a concentrar permanência diária, elevando demanda por internet estável, energia, redes de telecomunicações e serviços urbanos.

O teletrabalho também pode gerar maior fragmentação do território e acentuar disparidades entre regiões. Há risco de concentração seletiva de trabalhadores em regiões mais atrativas—turísticas, litorâneas, com melhor conectividade e qualidade de vida—enquanto outras permanecem marginalizadas, reforçando assimetrias históricas de desenvolvimento. Em destinos que se tornam polos do trabalho remoto, pode ocorrer "gentrificação digital", com elevação acelerada de preços imobiliários, transformação do comércio e substituição do perfil socioeconômico dos moradores (Jansen et al.,2024). Navarrete et al. (2024) identificam, na zona central da Cidade do México, um processo de gentrificação transnacional associado a nômades digitais, envolvendo mudanças comerciais, habitacionais e socioculturais que intensificam exclusões preexistentes.

Por fim, a viabilidade territorial do teletrabalho depende de infraestrutura tecnológica e a pandemia expôs desigualdades profundas—entre países, dentro de cada país e entre áreas urbanas e rurais—que limitam o acesso ao trabalho remoto. No Panamá, Torres e Atencio González (2025) analisam a implementação da Lei de Teletrabajo (Lei nº 126/2020) e apontam que, apesar de avanços normativos, zonas rurais ainda enfrentam obstáculos relevantes,

especialmente quanto à conectividade e ao acesso a serviços digitais (TORRES; ATENCIO GONZÁLEZ, 2025, p. 7).

## **I.VI. Impactos políticos**

Os impactos político-institucionais do teletrabalho aparecem em mudanças regulatórias, na acomodação das relações entre capital e trabalho, em novas agendas de políticas públicas e em desafios de governança em múltiplas escalas, do nível municipal ao transnacional. Entre os efeitos favoráveis, nota-se que a difusão do teletrabalho vem estimulando inovação institucional e a criação de políticas locais específicas. Em diversos cenários, administrações municipais e regionais passaram a disputar a atração de moradores com alta capacidade produtiva, investindo em infraestrutura e incentivos — como *internet* de alta velocidade, coworkings em equipamentos públicos e iniciativas voltadas à atração e permanência de talentos. Além disso, o teletrabalho pode contribuir para uma democratização territorial e desconcentração de oportunidades, com potencial de aliviar pressões sobre capitais e fortalecer municípios de pequeno e médio porte, desde que acompanhada de investimentos em infraestrutura e de políticas de coesão regional.

Apesar disso, os marcos regulatórios e a coordenação institucional têm avançado em ritmo inferior ao da expansão do teletrabalho. Um dos principais efeitos problemáticos é a persistência de lacunas normativas e obstáculos de regulação: em diversos países, ainda não há regras suficientemente claras para hipóteses em que a prestação de serviços se dá em contexto transfronteiriço, o que tende a produzir insegurança jurídica. Soma-se a isso a heterogeneidade entre regimes nacionais, com assimetrias regulatórias que podem resultar em proteção insuficiente ao trabalhador. No caso brasileiro, parte da doutrina sustenta que o marco normativo resultou em alta flexibilidade ao empregador e proteção relativamente limitada ao trabalhador (SILVA; NUNES, 2024; ANDRADE; ANDRADE; CUNHA, 2025). Antunes et al. (2023, p. 7) argumentam que, ao não incorporar plenamente as capacidades tecnológicas de controle de atividades e de horários, a legislação tende a enfraquecer a proteção da jornada.

A atuação fiscalizatória no campo trabalhista torna-se ainda mais desafiadora. A dispersão territorial dos trabalhadores, a dificuldade de verificar condições no ambiente doméstico e a diluição prática entre tempo de trabalho e tempo de descanso criam obstáculos específicos para inspeção e prevenção de abusos. Silva e Nunes (2024, p. 1) apontam que a insuficiência regulatória pode contribuir para adoecimento e prejuízos à saúde do trabalhador. Existem também consideráveis impactos para governos locais e serviços públicos. Quando o

teletrabalho estimula migração para cidades menores, pode ocorrer crescimento populacional rápido, com pressão sobre saúde, transporte, moradia e infraestrutura urbana. Os efeitos sobre o transporte público também exigem atenção: a redução de deslocamentos pendulares pode aliviar congestionamentos, mas pode comprometer a sustentabilidade financeira de sistemas baseados em demanda elevada e contínua.

## II. NÔMADES DIGITAIS E NOVAS MOBILIDADES PROFISSIONAIS

A consolidação do teletrabalho impulsionou o surgimento de perfis profissionais que fogem aos modelos clássicos de relação laboral. Esses perfis combinam mobilidade geográfica, maior autonomia na gestão do tempo e uso intensivo de plataformas digitais, o que altera não apenas a forma de trabalhar, mas também a forma de viver e de se inserir no território. Nesse conjunto de novas configurações, ganha relevo o fenômeno do nômade digital, cuja presença se tornou mais evidente com a consolidação do trabalho remoto em âmbito global.

O nômade digital pode ser entendido como o trabalhador que realiza suas atividades de modo remoto, mediadas por tecnologias de informação e comunicação, organizando o trabalho a partir de uma mobilidade geográfica contínua, sem vínculo estável com um local fixo de residência ou de prestação do serviço. Esse perfil combina independência locacional—isto é, a possibilidade de trabalhar onde houver conectividade e condições mínimas—com deslocamentos recorrentes entre cidades e, com frequência, entre países, mantendo a continuidade da atividade profissional à distância (NAVARRETE; WHITNEY; KRSTIKJ, 2025). Assim, o traço distintivo do nomadismo digital não é apenas trabalhar fora das dependências do empregador ou do cliente, mas transformar a mobilidade em elemento estruturante do modo de vida e da organização do trabalho, geralmente com elevada autonomia, intensa mediação tecnológica e inserção em redes profissionais transnacionais (BARZOTTO; ALLES, 2022).

Em termos gerais, o nomadismo digital apresenta algumas características recorrentes: mobilidade intencional, com deslocamentos frequentes entre localidades e travessia de fronteiras nacionais; independência locacional, baseada na possibilidade de trabalhar a partir de qualquer lugar com conectividade mínima; autonomia profissional, frequentemente marcada por trabalho por projeto, atuação *freelancer* ou empreendedorismo digital; mediação tecnológica intensiva, com uso constante de plataformas digitais; e inserção em redes transnacionais, articuladas por comunidades *online* e por espaços como *coworkings* (MEDEIROS; ABREU, 2025).

Apesar de frequentemente mencionados como realidades semelhantes, o nomadismo digital e o teletrabalho não se confundem, pois envolvem dinâmicas diferentes e geram efeitos jurídicos e territoriais específicos. A doutrina reconhece que o nômade digital pode ser visto como uma modalidade específica de teletrabalhador, já que presta serviços fora das dependências do empregador com apoio de tecnologias de informação e comunicação (MEDEIROS; ABREU, 2022, p. 217). Ainda assim, tais distinções são importantes e, por isso, recomendam um exame analítico específico. No teletrabalho, em regra, a base territorial tende a ser relativamente estável—frequentemente o domicílio—mesmo que distante da sede da organização. No nomadismo digital, por outro lado, a inserção espacial é transitória: o local de residência e trabalho é continuamente reorganizado e pode incluir hotéis, imóveis de curta duração, espaços de *coworking* e ambientes variados. Nesse processo, o espaço físico perde parte de sua centralidade tradicional e o tempo assume dinâmica mais flexível (CUADRADO; VALENZUELA, 2024, p. 189).

Essas distinções também se refletem no vínculo jurídico estabelecido e nas categorias normativas aplicáveis. O teletrabalho costuma estar vinculado ao contrato de emprego, com subordinação e aplicação das normas trabalhistas internas (ROSENFELD; ALVES, 2011). Já o nomadismo digital ocorre com frequência em arranjos autônomos, como *freelancing*, prestação de serviços, trabalho por projeto e empreendedorismo, o que amplia a complexidade regulatória. Essa complexidade cresce quando a prestação se dá em múltiplas jurisdições, com regimes tributários, previdenciários e migratórios distintos, tornando mais difícil definir lei aplicável, fiscalizar obrigações e assegurar cobertura de proteção social.

Os impactos territoriais também diferem. Os impactos do teletrabalho costumam aparecer na queda dos deslocamentos diários casa-trabalho, na menor necessidade de espaços corporativos tradicionais e no redesenho da distribuição de atividades no interior das regiões metropolitanas. O nomadismo digital, por sua vez, costuma gerar impactos específicos em cidades receptoras, como pressão sobre o mercado imobiliário, transformação do comércio local e processos de gentrificação transnacional, com repercussões socioculturais e distributivas relevantes (NAVARRETE; WHITNEY; KRSTIKJ, 2025). Nesse modelo, o trabalho se descola do lugar fixo e passa a ser realizado em diferentes localidades por meio de ambientes virtuais, com efeitos diretos sobre a organização do território e sobre as formas de governança local (BARZOTTO; ALLES, 2022; HARUN; YIGITCANLAR, 2025).

O Mercosul cria um ambiente favorável para mobilidade regional, mas não elimina as exigências de residência para quem pretende permanecer por períodos longos. O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, internalizado no Brasil pelo

Decreto nº 6.975/2009, contribuiu para simplificar a obtenção de residência temporária e, posteriormente, permanente para nacionais de Estados Partes e Associados, reduzindo barreiras burocráticas e favorecendo a circulação regional. No Brasil, a regularização do chamado "nômade digital" foi disciplinada pela Resolução CNIG/MJSP nº 45, de 9 de setembro de 2021, ao prever a possibilidade de concessão de visto temporário e de autorização de residência ao imigrante sem vínculo empregatício no Brasil, desde que sua atividade profissional seja desempenhada remotamente para empregador ou fonte pagadora no exterior. Com base nesse normativo, se destaca o Visto Temporário XIV (VITEM XIV).

Na prática, há benefícios importantes para nômades digitais que optam pelo Mercosul como destino. A mobilidade no âmbito regional costuma ser relativamente mais facilitada do que em outros contextos geopolíticos, com exigências de entrada, em geral, menos burocráticas. Soma-se a isso um custo de vida relativamente competitivo quando comparado a economias centrais da América do Norte, Europa e partes da Ásia, o que se torna ainda mais atrativo para trabalhadores remunerados em moedas fortes. A região também reúne uma ampla variedade de destinos e perfis urbanos, que vão de grandes centros com infraestrutura mais robusta a cidades médias com bons indicadores de qualidade de vida.

Ainda assim, há aspectos sensíveis que demandam abordagem preventiva e planejamento antecipado. A distinção entre turismo e residência para trabalho remoto é central, porque a categoria migratória de turista não é, em regra, adequada para o exercício de atividade laboral remunerada. Também persistem incertezas relacionadas a regras nacionais e ao campo trabalhista e previdenciário, pois cada país adota requisitos próprios e regimes distintos. Em contextos transnacionais, torna-se mais difícil definir lei aplicável e o nível de proteção efetivamente assegurado (CUADRADO; SÁNCHEZ, 2024). O custo de vida também pode variar de forma significativa conforme a cidade e o padrão de consumo, e em localidades que se tornam polos de atração a pressão de demanda tende a elevar preços. Outro fator crítico é a disparidade na infraestrutura tecnológica: o trabalho remoto exige internet confiável e fornecimento de energia estável, requisitos que ainda se distribuem de forma desigual em muitos países da região. Por fim, questões tributárias e de seguridade social exigem atenção, já que podem surgir conflitos sobre residência fiscal, obrigações no país de origem e no país de estadia e risco de dupla tributação (MEDEIROS; ABREU, 2025), além de efeitos sobre comunidades locais, pois a presença de nômades digitais pode intensificar pressões imobiliárias e estimular dinâmicas de gentrificação transnacional.

### **III. GOVERNANÇA TERRITORIAL: DESAFIOS PARA ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS**

A expansão do teletrabalho adiciona uma camada nova de complexidade à governança territorial, porque desloca rotinas produtivas, altera fluxos de mobilidade, reorganiza padrões de uso do solo e cria exigências adicionais de infraestrutura digital. Esse conjunto de mudanças impõe ao poder público e às instituições uma agenda de adaptação regulatória e de planejamento mais orientada por dados, com capacidade de responder a efeitos que se distribuem de forma desigual entre regiões e grupos sociais.

#### **III.I. Desafios para o poder público**

Esses desafios atravessam as distintas esferas de governo — federal, estadual/provincial e municipal — e demandam soluções articuladas e coordenadas. Um eixo central consiste em regulamentar o trabalho mediado por plataformas e ambientes digitais de modo a assegurar direitos mínimos, proteção à saúde e previsibilidade jurídica, sem sufocar a inovação. A ausência de regras claras tende a gerar insegurança e impactos concretos sobre condições de trabalho, inclusive com riscos para a saúde física e mental (SILVA; NUNES, 2024, p. 3). Outro desafio relevante está no planejamento da mobilidade urbana diante da redução dos deslocamentos em massa. A disseminação de regimes remotos e híbridos altera padrões tradicionais de deslocamento e pode comprometer a sustentabilidade financeira de sistemas de transporte público estruturados para demanda diária contínua.

Também se impõe como prioridade garantir acesso democrático à conectividade digital, tratada como serviço essencial para que o teletrabalho não se torne privilégio territorial e social. Sem conectividade de qualidade, fornecimento regular de energia e recursos tecnológicos mínimos, o trabalho remoto tende a ficar restrito a certos espaços e segmentos sociais, o que pode intensificar desigualdades já existentes. Na América Latina, persistem entraves estruturais ligados à infraestrutura digital, à estabilidade do acesso à internet, às disparidades socioeconômicas e aos elevados níveis de informalidade, de modo que a difusão do teletrabalho encontra limites quando não é acompanhada por políticas públicas robustas de inclusão digital (MENDOZA-MUNGUÍA, 2025). Nesse cenário, compete ao poder público enfrentar essas assimetrias com um conjunto articulado de medidas — investimentos, regulação e incentivos — voltadas à universalização da conectividade, integrando agendas de telecomunicações, energia e desenvolvimento regional.

No âmbito municipal, revela-se central adotar um planejamento urbano mais adaptativo, com atualização e revisão dos instrumentos de ordenamento e uso do solo. O teletrabalho altera a demanda por moradia, comércio e serviços, pressiona parâmetros de zoneamento e exige requalificação de áreas centrais sujeitas a subutilização de escritórios e queda de circulação cotidiana. Municípios passam a ter de revisar planos diretores e demais instrumentos de ordenamento territorial para responder a um cenário urbano em que o trabalho presencial deixa de ser o principal organizador da rotina cotidiana. Ao mesmo tempo, cresce a necessidade de enfrentar a chamada gentrificação associada ao ambiente digital e de resguardar comunidades locais, sobretudo em cidades que se tornam destino de trabalhadores remotos e nômades digitais. A chegada de renda “de fora” pode pressionar o mercado imobiliário, encarecer o custo da moradia, alterar a paisagem comercial e, em casos extremos, expulsar moradores em situação de maior vulnerabilidade. Esse contexto demanda políticas habitacionais ativas, uso inteligente de ferramentas urbanísticas e formas de regulação — inclusive sobre locações de curta duração — capazes de equilibrar dinamismo econômico e proteção social.

A coordenação entre os diferentes níveis de governo e uma atuação multissetorial são indispensáveis para que a governança do teletrabalho gere resultados mais equilibrados. As respostas não podem ser isoladas, porque seus efeitos atravessam políticas trabalhistas, urbanas, tecnológicas, de saúde, educação, habitação e mobilidade. Quando falta articulação federativa e integração entre setores, proliferam medidas pontuais e desconectadas, que acabam produzindo impactos assimétricos e aprofundando desigualdades no território.

### **III.II. Desafios para empresas**

Para as empresas, o teletrabalho não deve ser compreendido apenas como um rearranjo operacional ou uma medida transitória. Trata-se de uma mudança estrutural na forma de gerir e organizar a produção, com repercussões imediatas sobre conformidade, governança de dados, saúde e segurança do trabalho e compromissos de responsabilidade social.

O primeiro desafio é adaptar liderança e práticas de gestão ao contexto remoto. A substituição do controle baseado na presença por modelos orientados a entregas requer habilidades específicas: comunicação regular e clara, organização de rotinas, pactuação transparente de objetivos e construção de relações de confiança. Paralelamente, torna-se necessário incorporar a dimensão territorial da responsabilidade social corporativa. Empresas que se valem do trabalho remoto devem considerar efeitos indiretos sobre os locais que recebem

esses trabalhadores, como pressões no mercado de moradia e alterações nas economias de bairro.

Outro ponto central é desenhar arranjos híbridos que combinem desempenho, inovação e qualidade de vida. O teletrabalho pode, em certas condições, favorecer a produtividade, mas isso depende do desenho institucional, das ferramentas disponíveis e de uma governança interna capaz de equilibrar autonomia com coordenação. A meta é criar formatos que mantenham colaboração e criatividade, evitando isolamento, intensificação de jornadas e riscos de adoecimento.

Por fim, tecnologia e suporte deixam de ser elementos secundários e passam a integrar a própria base de funcionamento do teletrabalho. Sem conectividade estável, sistemas confiáveis e assistência técnica contínua, o trabalho remoto tende a ser precário e desigual, com impactos negativos tanto sobre os resultados quanto sobre o bem-estar (CAJAS et al., 2023).

### **III.III. Desafios sociais e acadêmicos**

A sociedade civil e a academia desempenham um papel decisivo para uma leitura crítica do teletrabalho e para a construção de respostas públicas e corporativas mais equitativas. Um ponto-chave é revisar a formação educacional, de modo a preparar profissionais capazes de atuar em ambientes digitais e em novos arranjos de organização do trabalho. A difusão do teletrabalho demanda qualificação técnica, letramento e competências digitais, além de habilidades socioemocionais relevantes para colaboração, autonomia e comunicação à distância.

Também se torna indispensável compreender as transformações nas dinâmicas urbanas e propor encaminhamentos com base interdisciplinar. Os efeitos do teletrabalho dificilmente são captados por uma única área: exigem articulação entre direito do trabalho, planejamento urbano, economia regional, sociologia do trabalho, saúde ocupacional e estudos de governança, para que diagnóstico e soluções dialoguem com a complexidade do fenômeno.

Por fim, surge a necessidade de fortalecer a proteção social diante do avanço de formas de trabalho não convencionais. A ampliação de atividades autônomas, por demanda/projeto e intermediadas por plataformas tensiona os modelos tradicionais de seguridade e tutela trabalhista, recolocando na agenda instrumentos compatíveis com mobilidade, intermitência e múltiplas relações de trabalho.

#### IV. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, COMPLIANCE E GOVERNANÇA ALGORÍTMICA DO TRABALHO

Compreender o impacto do teletrabalho na governança territorial exige tratar, de forma integrada, a inteligência artificial (IA) e os programas de compliance. A expansão do trabalho remoto depende de infraestrutura digital, plataformas e sistemas de gestão cada vez mais automatizados, nos quais a IA passa a desempenhar funções centrais de organização da produção, monitoramento de desempenho, alocação de tarefas e apoio à tomada de decisão. Nesse arranjo, teletrabalho e IA produzem efeitos combinados: ampliam a flexibilidade e a capacidade de coordenação à distância, mas também elevam riscos jurídicos e reputacionais ligados à assimetria informacional, à vigilância e à opacidade das decisões no ambiente laboral.

Embora a CLT tenha incorporado o teletrabalho/trabalho remoto como categoria jurídica, a regulação tende a avançar em ritmo mais lento do que as mudanças tecnológicas que remodelam a gestão do trabalho. Isso reforça a importância do compliance como eixo de governança interna, sobretudo quando a supervisão do trabalho se desloca para plataformas digitais e passa a depender, em alguma medida, de decisões automatizadas. No contexto do teletrabalho, não basta cumprir exigências formais do contrato: programas de integridade precisam incorporar rotinas robustas de proteção de dados e segurança da informação, regras de transparência e rastreabilidade para decisões automatizadas e controles de risco nos sistemas usados para recrutamento, avaliação e gestão de pessoas.

A tendência internacional aponta para uma responsabilização crescente quanto ao uso de IA em relações de trabalho. O AI Act da União Europeia, por exemplo, classifica como "alto risco" sistemas de IA voltados ao recrutamento e seleção, bem como aqueles destinados a decidir sobre condições de relações de trabalho, promoção, término do vínculo, alocação de tarefas e monitoramento/avaliação de desempenho (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2024). Essa categorização intensifica a necessidade de gestão de riscos, supervisão humana efetiva e garantias de direitos quando decisões baseadas em algoritmos incidem sobre relações de trabalho.

A chamada “gestão algorítmica”, por sua vez, reconfigura o controle do trabalho ao privilegiar métricas, sistemas de ranqueamento, monitoramento permanente e a automatização de etapas relevantes do processo decisório. No teletrabalho, esse movimento se torna mais sensível, porque a supervisão remota frequentemente migra para ferramentas digitais, ampliando a coleta de dados e a possibilidade de vigilância desproporcional. Por isso, o *compliance* deve estabelecer parâmetros claros de governança de dados—como finalidade,

minimização, retenção, segurança e níveis de acesso—e prever protocolos de auditoria, registro e prestação de contas sobre o uso de IA na gestão de pessoas.

Os riscos de aprofundamento das desigualdades, por sua vez, demandam uma resposta institucional própria, com medidas direcionadas à prevenção, mitigação e correção de efeitos assimétricos. Algoritmos usados em recrutamento, seleção, promoções e avaliação de desempenho podem reproduzir ou amplificar vieses embutidos em dados históricos, gerando discriminações indiretas e decisões difíceis de contestar, inclusive quando operam como "caixas-pretas" organizacionais. Uma governança responsável requer mecanismos preventivos e corretivos: testes de impacto, auditorias periódicas, documentação das variáveis relevantes, medidas de explicabilidade e canais efetivos de revisão e contestação, com supervisão humana real nas decisões que afetem de modo significativo a trajetória profissional do trabalhador.

A IA, contudo, não incide apenas sobre o interior das empresas. Ela também se projeta sobre a governança territorial, porque cidades e regiões que estruturam ecossistemas digitais e políticas de IA tendem a atrair investimentos e talentos, enquanto administrações públicas passam a empregar sistemas inteligentes em serviços urbanos, planejamento e fiscalização. Esse movimento recoloca, no plano urbano-regional, o tema da governança de dados e dos direitos digitais, impondo diretrizes de transparência, proteção de dados e *accountability* para o uso de IA no setor público.

Em síntese, a articulação entre teletrabalho, IA e compliance demanda respostas coordenadas—empresariais e estatais—capazes de combinar inovação e eficiência com proteção de direitos, redução de riscos e fortalecimento de capacidades institucionais. Sem essa integração, a transformação digital tende a ampliar desigualdades, intensificar assimetrias territoriais e fragilizar garantias trabalhistas justamente nos contextos em que a tecnologia expande o poder de monitoramento e decisão.

## CONCLUSÃO

A pandemia de COVID-19 acelerou a adoção do teletrabalho e, com o avanço das tecnologias digitais, essa modalidade superou o caráter emergencial, consolidando-se como uma mudança duradoura na organização do trabalho e dos processos produtivos. Seus efeitos ultrapassam a esfera contratual e alcançam a organização do território, a dinâmica das cidades e os próprios arranjos institucionais de regulação. Ao longo deste artigo, mostrou-se que o trabalho remoto reconfigura a relação historicamente central entre morar e trabalhar, alterando padrões de mobilidade, redefinindo demandas por infraestrutura - especialmente conectividade

- influenciando mercados imobiliários e redistribuindo fluxos econômicos para além das metrópoles. Esse movimento, porém, não é neutro: ao mesmo tempo em que abre possibilidades de flexibilização, inovação e descentralização produtiva, pode agravar desigualdades socioespaciais, aprofundar assimetrias digitais e intensificar processos de exclusão, como a gentrificação associada à atração de trabalhadores remotos e, de modo particular, de nômades digitais.

O presente estudo evidencia a natureza ambígua do teletrabalho, cujos efeitos podem ser simultaneamente positivos e negativos, a depender do contexto e da dimensão considerada. No plano econômico, há potencial de ganhos de eficiência, redução de custos e surgimento de novas economias locais, mas também riscos de precarização, transferência de custos ao trabalhador e impactos sobre áreas centrais e serviços dependentes da circulação cotidiana. No plano social, observam-se benefícios ligados à qualidade de vida e à inclusão de determinados grupos, ao lado de efeitos adversos como isolamento, intensificação da jornada, sobrecarga doméstica e adoecimento, sobretudo quando faltam limites claros, suporte organizacional e proteção efetiva. No plano territorial, a desconcentração urbana e a redução de deslocamentos convivem com esvaziamento de centralidades, pressão sobre bairros residenciais, fragmentação regional e ampliação da brecha digital. No plano político-institucional, a regulação do teletrabalho se mostra como arena de disputa entre modelos de flexibilidade e de proteção social, evidenciando que o "futuro do trabalho" depende menos da tecnologia em si e mais das escolhas normativas e das capacidades de governança.

Nesse contexto, a inteligência artificial desponta como um componente central, com potencial para reorganizar práticas, processos e relações de trabalho. Ao mesmo tempo em que potencializa a coordenação do teletrabalho, a IA redefine relações de poder no ambiente laboral por meio da automação de controles, avaliações e decisões. Isso desloca o debate de *compliance* para uma agenda mais ampla de governança algorítmica, que deve incluir transparência e explicabilidade, proteção de dados, mitigação de vieses, respeito ao direito à desconexão e mecanismos efetivos de auditoria e responsabilização. Sem essas salvaguardas, cresce o risco de normalização de formas sofisticadas de vigilância, ampliação de assimetrias informacionais e fragilização de garantias fundamentais, com repercussões diretas sobre a legitimidade das práticas organizacionais e sobre a própria governança territorial.

A conclusão central é que o teletrabalho, articulado à IA e às novas mobilidades profissionais, exige uma governança territorial renovada, multimensional e interdisciplinar, capaz de integrar políticas trabalhistas, urbanas, tecnológicas, educacionais e de saúde, com coordenação federativa e participação social. No Brasil e na América Latina, marcados por

desigualdades territoriais e sociais persistentes, a agenda prioritária envolve universalizar a conectividade como infraestrutura essencial, fortalecer mecanismos de proteção social e de fiscalização e desenvolver planejamento urbano adaptativo aos teletrabalhadores. No âmbito do Mercosul, a intensificação do nomadismo digital reforça a necessidade de cooperação regional para harmonizar parâmetros migratórios, tributários e previdenciários, reduzindo inseguranças jurídicas e evitando que a mobilidade transnacional se converta em vetor de precarização ou exclusão.

Em suma, o teletrabalho não deve ser encarado como uma resposta técnica que “se impõe” por si só, nem como um risco incontornável, mas como um espaço de decisão e construção social. Se guiado por equidade, transparência, responsabilização e sustentabilidade, pode ampliar oportunidades, diminuir os custos coletivos da mobilidade e favorecer novas estratégias de desenvolvimento regional. Por outro lado, na ausência de regulação e de mecanismos de governança, tende a repetir e até intensificar desigualdades, transferindo ônus e riscos para trabalhadores e para territórios em maior vulnerabilidade. O desafio atual, portanto, é converter a inovação tecnológica em um projeto político-institucional orientado à inclusão, capaz de assegurar trabalho decente e fomentar territórios mais justos no século XXI.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Iris Soier do Nascimento de; ANDRADE, Amanda Martins Rosa; CUNHA, Regiane Pereira Silva da. Perspectivas para o futuro do teletrabalho pós-pandemia. **Prisma Jurídico**, v. 24, p. e27821, 2025. DOI: <https://doi.org/10.5585/2025.27821>
- ANTUNES, Evelise Dias et al. A ponta do iceberg: o teletrabalho durante a pandemia. **Saúde e Sociedade**, v. 32, n. 3, p. e220075pt, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023220075pt>
- BARZOTTO, Luciane Cardoso; ALLES, Matheus Soletti. As relações de trabalho e o nomadismo digital: uma nova cultura de controle laboral e o sobretrabalho. 2025. Disponível em: <https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/87394/revista-106-27-44.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 jan. 2026.
- BENAVIDES, F. G. et al. O futuro do trabalho após a COVID-19: o papel incerto do teletrabalho no domicílio. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, n. 46, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6369000037820>
- BLOOM, Nicholas et al. Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 130, n. 1, p. 165-218, 2015. Disponível em: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w18871/w18871.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w18871/w18871.pdf). Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.** Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm). Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. Resolução CNIG MJSP Nº 45, de 9 de setembro de 2021. Dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para imigrante, sem vínculo empregatício no Brasil, cuja atividade profissional possa ser realizada de forma remota, denominado “nômade digital”. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes\\_normativas/RESOLU%C3%87%C3%83O\\_CNIG\\_MJSP\\_N%C2%BA\\_45\\_DE\\_9\\_DE\\_SETEMBRO\\_DE\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RESOLU%C3%87%C3%83O_CNIG_MJSP_N%C2%BA_45_DE_9_DE_SETEMBRO_DE_2021.pdf). Acesso em: 25 jan. 2026

CAJAS, V. et al. Remote work, psychosocial risks, and productivity in Peru during COVID-19. **International Journal of Workplace Health Management**, v. 16, n. 2, p. 123-138, 2023. DOI: <https://doi.org/10.3390/admsci13020058>

CEPAL. **Tecnologías digitales para un nuevo futuro.** Santiago de Chile: CEPAL, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b03540f1-8133-434d-8b62-2f0738515533/content>. Acesso em: 25 jan. 2026.

CHILE. **Código del Trabajo.** 2002. Disponível em: <https://bcn.cl/3li4u>. Acesso em: 22 jan. 2026.

COSTA, Rair Alves; ALMEIDA, Stephanny Priscilla Peixoto Bento de. A Regulamentação do Teletrabalho no Brasil: desafios inerentes à jornada de trabalho e necessidade de garantia de um patamar mínimo civilizatório. In: **Perspectivas Contemporâneas do Direito do Trabalho.** Editora Científica Digital, 2025. p. 121-145. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/241218439.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

CUADRADO, Santander Rafael Brito; VALENZUELA, Lena Del Mar Sánchez. Nômade digitais: inquietudes laborais. **Revista de Derecho Laboral**, v. 1, n. 1, p. 187-204, 2024. DOI: <https://doi.org/10.18601/30283574.v01n01.10>

FINCATO, D. Bases histórico-normativas e perspectivas do teletrabalho no Brasil pós-pandemia. **Revista Ibérica do Direito**, v. 1, n. 2, p. 80-95, 2021. Disponível em: <https://revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/7>. Acesso em: 21 jan. 2026.

GONÇALVES, G. G. Pandemia y teletrabajo en Brasil. **Revista de Estudio de Derecho Laboral y Derecho Procesal Laboral** (Universidad Blas Pascal), n. 3, p. 152-158, 2021. DOI: [https://doi.org/10.37767/2362-3845\(2019\)010](https://doi.org/10.37767/2362-3845(2019)010)

HARUN, M.; YIGITCANLAR, T. Reframing Urban Land Use and Value Through the Digital Economy: Review of Disrupted Activities, Behaviours, and Mobility. **Preprints**, 2025. DOI: <https://doi.org/10.20944/preprints202507.1302.v1>

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035_informativo.pdf). Acesso em: 26 jan. 2026.

JANSEN, T. et al. Remote work and location preferences: A study of post-pandemic trends in Italy. **Annals of Regional Science**, v. 73, p. 557-580, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00168-024-01295-w>

MEDEIROS, Breno; ABREU, Karine Vaz de Melo Mattos. O trabalho no nomadismo digital: liberdade, oportunidade e desafios. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 91, n. 1, p. 19-33, 2025. DOI: <https://doi.org/10.70405/rtst.v91i1.129>

MEDEIROS, E. N.; SANTOS JUNIOR, F. A. Teletrabalho: impactos da reforma trabalhista e da Lei 14.442/2022. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 6, 2025. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i6.19973>

MENDOZA-MUNGUÍA, I. B. Teletrabajo en Latinoamérica: revisión sistemática. Gestion et Production. **Revista Electrónica de Ciencias Gerenciales**, v. 7, n. 12, p. 172-188, 2025. DOI: <https://doi.org/10.35381/gep.v7i12.210>

MOREIRA, Monica Ferraz; BRIZOLLA, Maria Margarete Baccin; VIEIRA, Euselia Pavaglio. Teletrabalho, qualidade de vida dos trabalhadores e o desempenho econômico e financeiro das organizações. **Desenvolvimento em Questão**, v. 21, n. 59, p. e14680, 2023. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14680>

NAVARRETE, D.; WHITNEY, R.; KRSTIKJ, A. Gentrificación transnacional y nómadas digitales en la zona central de la Ciudad de México. **Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales**, v. 51, n. 152, p. 1-23, 2024. DOI: <https://doi.org/10.7764/EURE.51.152.10>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **COVID-19: Guidance for labour statistics data collection: Defining and measuring remote work, telework, work at home and home-based work**. Genebra: ILO, 5 jun. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_747075.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_747075.pdf). Acesso em: 22 jan. 2026.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Artificial Intelligence Act (AI Act)**. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1769412241861&uri=CELEX:32024R1689>. Acesso em: 22 jan. 2026.

PIGALLE, E.; ATKINSON-CLEMENT, C. Le télétravail est-il synonyme d'exode urbain? Les enseignements du premier confinement en France. **Espace Populations Sociétés**, n. 3, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4000/eps.13081>

RAMANI, A.; BLOOM, N. The donut effect of COVID-19 on cities. **NBER Working Paper**, n. 28876, 2021. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w28876>. Acesso em: 22 jan. 2026.

ROSENFELD, Cinara L.; ALVES, Daniela Alves de. Autonomia e trabalho informacional: o teletrabalho. **Dados**, v. 54, p. 207-233, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/TmT3ZyzYNFsd4qMPfvhy6cp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2026.

SANDOVAL-REYES, J. et al. Remote work, work stress, and work–life during pandemic times: A Latin America situation. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 13, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/IJERPH18137069>

SAKAL, M. Remote Work and Hybrid Work Models. In: İNCETAŞ, M. O. (ed.). **Yönetim Bilişim Sistemlerinde Güncel Uygulamalar**. Özgür Yayınları, 2024. DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub574.c2354>

SILVA, R. M. A. e; NUNES, S. C. S. Os limites do ambiente de trabalho em casa: o adoecimento dos empregados e a escassez de regulamentação do regime de home office e teletrabalho sob a perspectiva do direito do trabalho brasileiro. **Revista DELOS**, v. 17, n. 61, p. e2521, 2024. DOI: <https://doi.org/10.55905/rdelosv17.n61-010>

SWEET, M. N.; SCOTT, D. M. What might working from home mean for the geography of work and commuting in the Greater Golden Horseshoe, Canada? **Urban Studies**, v. 60, n. 14, p. 2799-2821, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1177/00420980231186499>

THULIN, E.; VILHELMSON, B.; BRUNDIN, L. Telework after confinement: Interrogating the spatiotemporalities of home-based work life. **Journal of Transport Geography**, v. 113, p. 103740, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2023.103740>

TORRES, Jayguer Dayan Vásquez; GONZÁLEZ, Sayuris Yulissa Atencio. Infraestructura, políticas y desafíos tecnológicos en la sociedad digital en Panamá. **Punto de Vista**, v. 16, n. 23, 2025. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10213757.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

URUGUAI. **Ley nº 19.978, de 16 de julio de 2021**. Regulación del Teletrabajo. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19978-2021>. Acesso em: 22 jan. 2026.

## **UBERIZAÇÃO E GOVERNANÇA TERRITORIAL NO URUGUAI: Plataformização algorítmica e regulação**

*UBERIZACIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL EN URUGUAY:  
Plataformización algorítmica y regulación*

*UBERIZATION AND TERRITORIAL GOVERNANCE IN URUGUAY:  
Algorithmic platformization and regulation*

Mateus Rodarte de Carvalho<sup>25</sup>

**Resumo:** O presente artigo propõe-se a examinar a relação entre uberização, governança territorial e regulação do trabalho em plataformas digitais no Uruguai, com ênfase na transparência algorítmica e na efetivação dos direitos sociais. Parte-se da premissa de que a uberização não representa apenas uma reconfiguração contratual do trabalho, mas uma transformação estrutural que impacta a organização urbana, a mobilidade e a capacidade regulatória do Estado. A pesquisa debruça-se sobre a Lei uruguaia nº 20.396/2025 e o Decreto nº 145/2025, destacando seus mecanismos de transparência, direito à explicação, reconhecimento da subordinação algorítmica e inclusão previdenciária por meio de modelos híbridos. Adota-se o método dedutivo-hermenêutico, articulando princípios do Estado Social à realidade digital. Conclui-se que a regulação uruguaia fortalece a governança territorial ao reduzir assimetrias informacionais, ampliar a fiscalização estatal e promover a proteção social em um contexto de plataformização do trabalho, configurando um paradigma emergente de Estado Social Digital na América Latina.

**Palavras-chave:** Uberização; Governança Territorial; Subordinação Algorítmica; Trabalho Digital; Direitos Sociais

**Resumen:** Este artículo busca examinar la relación entre la uberización, la gobernanza territorial y la regulación del trabajo en plataformas digitales en Uruguay, con énfasis en la transparencia algorítmica y la realización de los derechos sociales. Se parte de la premisa de que la uberización representa no solo una reconfiguración contractual del trabajo, sino una transformación estructural que impacta la organización urbana, la movilidad y la capacidad regulatoria del Estado. La investigación se centra en la Ley n.º 20.396/2025 y el Decreto n.º 145/2025 de Uruguay, destacando sus mecanismos de transparencia, el derecho a la explicación, el reconocimiento de la subordinación algorítmica y la inclusión en la seguridad social a través

---

<sup>25</sup>Diretor de Programação Financeira da Secretaria de Economia do DF, Auditor de Controle Interno do DF, Graduação em Economia e Direito, Pós-graduação em Gestão e Responsabilidade Fiscal, Mestrado em Economia do Setor Pública, Doutor em Direito Constitucional pelo IDP, <http://lattes.cnpq.br/6992504522505424>.

de modelos híbridos. Se adopta el método deductivo-hermenéutico, articulando los principios del Estado de Bienestar con la realidad digital. Se concluye que la regulación uruguaya fortalece la gobernanza territorial al reducir las asimetrías informativas, ampliar la supervisión estatal y promover la protección social en un contexto de plataformización del trabajo, configurando un paradigma emergente de Estado Social Digital en América Latina.

**Palabras clave:** Uberización; Gobernanza Territorial; Subordinación algorítmica; Trabajo digital; Derechos sociales

**Abstract:** This article proposes to examine the relationship between uberization, territorial governance, and the regulation of platform-based work in Uruguay, with particular emphasis on algorithmic subordination and the enforcement of social rights. It is grounded on the premise that uberization does not merely represent a contractual reconfiguration of labor relations, but rather a structural transformation that affects urban organization, mobility systems, and the regulatory capacity of the State. The study analyzes Uruguayan Law No. 20,396/2025 and Decree No. 145/2025, highlighting their provisions regarding algorithmic governance, recognition of digital forms of subordination, collective bargaining mechanisms, and social security inclusion through hybrid regulatory models. The research adopts a deductive-hermeneutic method, articulating principles of the Social State with the emerging realities of the digital economy. It concludes that the Uruguayan regulatory framework strengthens territorial governance by addressing informational asymmetries, enhancing institutional oversight, and promoting social protection within a context of platformization, thus contributing to the development of a Digital Social State paradigm in Latin America

**Keywords:** Uberization; Territorial Governance; Algorithmic Subordination; Digital Labor; Social Rights.

## INTRODUÇÃO

A expansão das plataformas digitais de intermediação de serviços, especialmente no setor de mobilidade urbana, inaugurou um novo paradigma organizacional do trabalho e da circulação das pessoas no espaço urbano. A denominada uberização não se limita à reconfiguração das relações laborais dos motoristas de aplicativos, mas produz impactos diretos sobre o território, a governança urbana e a capacidade regulatória do Estado no que se refere políticas públicas nas áreas de mobilidade e garantias sociais. Ao operar por meio de algoritmos que definem alocação de tarefas, precificação dinâmica das tarifas, ranqueamento reputacional e bloqueios automatizados, as plataformas digitais passaram a exercer influência estrutural sobre o funcionamento dinâmico das cidades.

No contexto latino-americano, o Uruguai destaca-se por ter instituído, em 2025, marco regulatório específico voltado ao trabalho em plataformas digitais, incorporando deveres de

transparência algorítmica, direito à explicação e mecanismos de proteção mínima aos trabalhadores, sejam dependentes ou autônomos. Essa legislação projeta efeitos que transcendem o campo trabalhista, alcançando a governança territorial, sobretudo na capital Montevideú, onde se concentra parcela expressiva da população e da atividade econômica do país.

Com território de aproximadamente 176 mil km<sup>2</sup> e população estimada em 3,5 milhões de habitantes, o Uruguai apresenta configuração geográfica compacta e elevada concentração urbana, especialmente em Montevideú, que abriga cerca de 40% da população nacional. Essa estrutura territorial favorece coordenação institucional e implementação integrada de políticas públicas, tornando o país um laboratório normativo relevante para analisar a articulação entre transparência algorítmica, regulação do trabalho digital e governança urbana.

A literatura jurídica brasileira e latino-americana tem analisado a uberização predominantemente sob a ótica trabalhista ou previdenciária, concentrando-se no debate acerca do vínculo empregatício e da proteção social. Contudo, ainda são incipientes os estudos que conectam a regulação das plataformas digitais à dimensão territorial da governança urbana.

A gestão algorítmica do trabalho impacta diretamente a mobilidade urbana, a organização espacial das cidades, o uso do espaço público e a dinâmica econômica local. Em cidades com alta concentração populacional e centralidade econômica, como Montevideú, tais impactos tornam-se ainda mais evidentes.

A experiência uruguaia de 2025 revela-se paradigmática por integrar transparência algorítmica, direito à explicação e proteção mínima do trabalho digital em um mesmo arranjo normativo. Assim, o estudo justifica-se pela necessidade de compreender como a regulação jurídica das plataformas digitais pode contribuir para fortalecer a governança territorial e promover a efetividade dos direitos sociais em um Estado Social Digital emergente.

## **I. PERGUNTA DE PESQUISA, OBJETIVOS E HIPÓTESE**

A partir desse enquadramento, o presente artigo orienta-se pela seguinte indagação central: em que medida a regulação uruguaia do trabalho em plataformas digitais, ao impor deveres de transparência algorítmica, reconfigura a governança territorial e contribui para a efetivação dos direitos sociais? A formulação dessa pergunta não se limita à análise da técnica normativa adotada pelo legislador uruguaio, mas busca compreender se, e em que extensão, a exigência de publicidade, explicabilidade e controle das decisões automatizadas impacta concretamente a organização do território urbano, a capacidade estatal de coordenação e a

proteção material dos trabalhadores inseridos na economia digital. Ao problematizar a articulação entre gestão algorítmica, mobilidade urbana e direitos sociais, a investigação desloca o debate da mera classificação jurídica do vínculo para o plano estrutural da governança pública, examinando se a transparência digital pode operar como instrumento de fortalecimento do Estado Social no contexto da uberização.

Neste contexto, o presente estudo tem por objetivo analisar os impactos da regulação uruguaia das plataformas digitais sobre a governança territorial, com especial ênfase nos deveres de transparência algorítmica e na efetivação dos direitos sociais no cenário da uberização. Busca-se, inicialmente, delimitar a uberização como fenômeno sociojurídico que transcende a dimensão contratual do trabalho, produzindo repercussões estruturais sobre o território urbano e a organização da mobilidade nas cidades. Em seguida, examinam-se as características territoriais e demográficas do Uruguai, com destaque para a centralidade de Montevideú, a fim de compreender como a configuração espacial do país influencia a implementação de políticas públicas digitais e regulatórias.

O artigo também se propõe a analisar os principais dispositivos da Lei uruguaia nº 20.396/2025, especialmente aqueles relacionados à transparência algorítmica, ao direito à explicação e à proteção mínima dos trabalhadores de plataformas. Ademais, investiga-se a relação entre gestão algorítmica, mobilidade urbana e governança territorial, buscando identificar de que modo a regulação jurídica pode fortalecer a capacidade estatal de coordenação e fiscalização. Por fim, avaliam-se os efeitos normativos dessa regulação sobre a proteção dos direitos sociais, notadamente o direito ao trabalho digno, à proteção previdenciária e à negociação coletiva, compreendendo a legislação uruguaia como possível expressão de um modelo emergente de Estado Social Digital.

A hipótese do artigo é que a regulação uruguaia das plataformas digitais, ao exigir transparência algorítmica e assegurar direitos informacionais aos trabalhadores, fortalece a governança territorial ao reduzir assimetrias de poder, ampliar a capacidade estatal de fiscalização e promover a efetivação dos direitos sociais no espaço urbano.

## **II. CAMINHOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo adota o método dedutivo-hermenêutico, compreendido como procedimento analítico que parte de premissas normativas gerais, notadamente os princípios constitucionais estruturantes do Estado Social, como justiça social, para, a partir deles,

examinar a compatibilidade e os efeitos da regulação uruguaia das plataformas digitais sobre a governança territorial e a efetivação dos direitos sociais.

No plano jurídico, o movimento dedutivo permite aferir a coerência interna do ordenamento constitucional e infraconstitucional, testando a compatibilidade entre as novas dinâmicas laborais mediadas por algoritmos e as estruturas protetivas já positivadas. Trata-se de verificar se os princípios constitucionais comportam, exigem ou reclamam uma releitura à luz da realidade digital, especialmente quando a gestão algorítmica passa a influenciar o trabalho, a mobilidade urbana e a organização do território.

Acoplada a essa dimensão dedutiva, adota-se uma perspectiva hermenêutica constitucional que ultrapassa a literalidade normativa e a aplicação mecânica dos textos legais. A hermenêutica empregada dialoga com a concepção defendida por Streck (1999), segundo a qual interpretar é reconhecer a inseparabilidade entre texto, contexto, historicidade e compromisso axiológico da Constituição, superando leituras formalistas que desconsideram a complexidade das transformações sociais. Nesse sentido, a análise da Lei uruguaia nº 20.396/2025 é realizada por meio de interpretação sistemática e teleológica, considerando seus impactos sociais, econômicos, urbanos e institucionais.

A pesquisa é de natureza qualitativa e exploratória, com abordagem jurídico-normativa e institucional. Procede-se à análise sistemática da legislação uruguaia e de seus instrumentos regulamentares, especialmente no que se refere à transparência algorítmica e às garantias sociais relacionadas ao trabalho desenvolvido por meio das plataformas digitais. A investigação também incorpora a teoria da governança pública e da governança territorial, compreendendo que a regulação das plataformas digitais produz efeitos que transcendem a esfera contratual, incidindo sobre a organização urbana e a capacidade estatal de coordenação.

Complementarmente, utiliza-se técnica de direito comparado contextual a fim de identificar convergências, assimetrias e potenciais caminhos de harmonização regulatória na América do Sul. O referencial teórico dialoga com a literatura sobre subordinação algorítmica, transparência digital e efetividade dos direitos sociais, concebendo a regulação das plataformas digitais como manifestação contemporânea da função protetiva do Estado em ambientes tecnologicamente mediados.

Ao integrar dedução normativa e hermenêutica constitucional, o método adotado permite reconstruir o alcance das normas aplicáveis ao trabalho em plataformas digitais sob uma perspectiva sistemática e finalística, articulando princípios constitucionais, transformação tecnológica e organização territorial. Trata-se, portanto, de abordagem apta a oferecer bases teóricas sólidas para compreender a uberização não apenas como fenômeno econômico, mas

como questão jurídica estrutural que desafia a governança territorial e a concretização do Estado Social na era digital.

### **III. DESENVOLVIMENTO**

Este capítulo do artigo se estrutura a partir de uma análise progressiva que articula teoria sociojurídica, governança territorial e experiência normativa comparada. Inicialmente, examina-se a uberização como fenômeno sociojurídico contemporâneo, destacando suas implicações para o Direito do Trabalho e para o Estado Social. Em seguida, aprofunda-se a noção de trabalho digital nas plataformas e a emergência da subordinação algorítmica como nova forma de dependência jurídica e organizacional. Essa etapa permite demonstrar que a inovação tecnológica não elimina a subordinação, mas a reconfigura sob bases informacionais, exigindo releitura das categorias clássicas de proteção social.

Na sequência, o estudo desloca o foco para a governança territorial no Uruguai, analisando como as plataformas digitais impactam a organização urbana, a mobilidade e a coordenação institucional, especialmente em um país com forte concentração populacional na região metropolitana de Montevideu. Posteriormente, examina-se a legislação uruguaia — (notadamente a Lei nº 20.396/2025 e o Decreto nº 145/2025) como modelo regulatório que articula transparência algorítmica, proteção social e inclusão previdenciária. Por fim, o texto apresenta reflexões comparativas e proposições normativas voltadas à construção de um paradigma de regulação que concilie inovação tecnológica, governança territorial e efetividade dos direitos sociais.

#### **III.I. Uberização como Fenômeno Sociojurídico**

A uberização designa um modelo contemporâneo de organização do trabalho baseado na intermediação de serviços por plataformas digitais, estruturado na lógica da flexibilidade e da demanda imediata. Originado a partir da experiência da empresa Uber no setor de transporte, e posteriormente difundido para múltiplas atividades econômicas, esse modelo introduz novas formas de gestão e controle laboral. Nessa dinâmica, trabalhadores formalmente autônomos passam a ter sua atuação condicionada por algoritmos, métricas de desempenho e sistemas de avaliação que influenciam diretamente sua remuneração, acesso a tarefas e permanência na plataforma (Zamora, 2022).

O fenômeno da uberização é marcada pela fragmentação das atividades e pela transferência de riscos e custos ao trabalhador, frequentemente mascarada por discursos de autonomia e empreendedorismo. No plano sociojurídico, ela combina flexibilidade e precarização, redefinindo as fronteiras entre trabalho subordinado e trabalho autônomo e pressionando o Direito a reconstruir seus critérios protetivos (Abílio; Amorim; Grohmann, 2021).

Conforme sustenta Abalos (2017), o Estado Social de Direito, consagrado em diversos textos constitucionais, impõe ao poder público o dever de promover e assegurar a efetividade dos direitos sociais, o que se materializa por meio de políticas públicas e marcos normativos voltados à garantia de condições mínimas de vida digna. Nessa perspectiva, os motoristas de aplicativos, antes de serem enquadrados como categoria profissional específica, são titulares de direitos fundamentais enquanto cidadãos, o que fundamenta a exigência de proteção constitucional de seus direitos sociais.

Essa configuração resulta na ausência de garantias trabalhistas e sociais, como férias, décimo terceiro salário e acesso pleno à previdência social, evidenciando a precarização das condições de trabalho. Assim, a uberização simboliza não apenas inovação tecnológica, mas também um desafio para os sistemas tradicionais de regulação e proteção social. A uberização frequentemente está associada à precarização do trabalho, onde os trabalhadores enfrentam insegurança em relação a direitos trabalhistas, benefícios e condições de trabalho, (Zamora, 2022).

### **III.I.I Trabalho Digital nas Plataformas**

Segundo trabalho de Sarlo (2023), trabalhador digital refere-se a indivíduos que realizam atividades laborais por meio de plataformas digitais, muitas vezes em condições precárias e sem garantias de direitos trabalhistas. Esses trabalhadores, em destaque os motoristas de aplicativos dependem de plataformas online para encontrar e executar tarefas. A autora destaca que muitos desses trabalhadores vivem sem contrato de trabalho, em situações de trabalho intermitente ou temporário, e enfrentam desafios como a falta de proteção social, baixa remuneração e a informalização do trabalho.

A uberização, no entanto, vai além de uma mera intermediação digital; ela representa uma mudança estrutural no mercado de trabalho, redefinindo as fronteiras entre autonomia e subordinação. Apesar de proporcionar maior flexibilidade, esse modelo geralmente implica na

desregulamentação das relações laborais, uma vez que os trabalhadores são tratados como autônomos, sem vínculo empregatício formal.

A "uberização" refere-se a um modelo de organização do trabalho que se caracteriza pela utilização de plataformas digitais para intermediar a prestação de serviços, geralmente de forma flexível e sob demanda. Esse conceito é derivado da empresa Uber, que popularizou esse modelo no setor de transporte, mas que se expandiu para diversas outras áreas. A uberização implica em novas formas de controle e gestão do trabalho, onde os trabalhadores, muitas vezes autônomos, são subordinados a algoritmos e sistemas de avaliação que influenciam suas condições de trabalho e remuneração, (Zamora, 2022).

A uberização, no entanto, vai além de uma mera intermediação digital; ela representa uma mudança estrutural no mercado de trabalho, redefinindo as fronteiras entre autonomia e subordinação. Apesar de proporcionar maior flexibilidade, esse modelo geralmente implica na desregulamentação das relações laborais, uma vez que os trabalhadores são tratados como autônomos, sem vínculo empregatício formal.

Essa configuração resulta na ausência de garantias trabalhistas e sociais, como férias, décimo terceiro salário e acesso pleno à previdência social, evidenciando a precarização das condições de trabalho. Assim, a uberização simboliza não apenas inovação tecnológica, mas também um desafio para os sistemas tradicionais de regulação e proteção social. A uberização frequentemente está associada à precarização do trabalho, onde os trabalhadores enfrentam insegurança em relação a direitos trabalhistas, benefícios e condições de trabalho, (Zamora, 2022).

### **III.I.II Subordinação Algorítmica na Uberização**

Entre os desdobramentos mais relevantes da chamada Quarta Revolução Industrial e da consolidação da Economia Digital está a profunda reconfiguração das relações sociais e produtivas. As novas dinâmicas laborais passam a ser estruturadas por plataformas digitais que conectam prestadores de serviços a consumidores em ambientes mediados por infraestrutura tecnológica, fluxos de dados e sistemas automatizados de decisão. Nesse contexto, a centralidade das tecnologias digitais não se limita à intermediação comercial, mas redefine a própria organização do trabalho, incorporando inteligência algorítmica como elemento estruturante da coordenação produtiva (OECD, 2020).

A subordinação jurídica clássica foi historicamente concebida a partir do poder diretivo exercido de forma pessoal e hierárquica no interior do espaço físico empresarial.

Contudo, na economia de plataformas, esse poder não desaparece, no caso, ele é reconfigurado. O comando passa a ser exercido por meio de softwares que determinam acesso a tarefas, definem preços, estabelecem rotas, avaliam desempenho por reputação digital e podem excluir unilateralmente o trabalhador do sistema. A literatura especializada demonstra que a chamada subordinação algorítmica não elimina o elemento jurídico da dependência; ao contrário, ela o insere na arquitetura informacional da plataforma, deslocando o centro do poder diretivo para sistemas automatizados de governança (Soares; Pamplona, 2023).

No trabalho digital e plataformizado, observa-se uma transformação estrutural na forma de controle laboral. Desde a expansão global das plataformas a partir da década de 2010, grandes empresas multinacionais passaram a operar sob modelos apresentados como “economia do compartilhamento”, mas que, na prática, organizam cadeias produtivas altamente coordenadas e orientadas por métricas digitais. Os algoritmos tornam-se instrumentos de monitoramento permanente, gestão de desempenho e disciplina produtiva, substituindo ou complementando os mecanismos tradicionais de fiscalização do trabalho (Amori; Bridi; Cardoso, 2022). A lógica de mercado sob demanda, portanto, convive com um modelo sofisticado de controle técnico e reputacional.

Essa dinâmica revela que a subordinação algorítmica constitui uma forma contemporânea de dependência econômica e organizacional, marcada pela assimetria de informações e pelo controle indireto das condições de trabalho. O trabalhador, embora formalmente classificado como autônomo, encontra-se funcionalmente integrado à estrutura da plataforma, dependente de suas regras internas, métricas de avaliação e critérios opacos de distribuição de tarefas. A governança digital passa a exercer poder normativo, regulando comportamentos e condicionando rendimentos de maneira muitas vezes invisível e unilateral.

A conexão com a uberização torna-se evidente nesse cenário. O modelo de organização laboral inaugurado pela Uber e replicado em diversos setores econômicos é paradigmático, pois exemplifica como a subordinação pode ser operacionalizada por meio de sistemas digitais que estruturam a atividade produtiva sem recorrer ao vínculo formal de emprego. A uberização, nesse sentido, não representa mera flexibilização contratual, mas a consolidação de uma arquitetura de controle algorítmico que reorganiza o trabalho sob a aparência de autonomia. Assim, a subordinação algorítmica constitui o núcleo jurídico da uberização, evidenciando que a inovação tecnológica redefine (mas não elimina) as categorias clássicas do Direito do Trabalho, exigindo releitura normativa à luz da realidade digital contemporânea.

### III.II. Governança Territorial no Uruguai

A governança territorial pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos institucionais, normativos e operacionais por meio dos quais o Estado organiza o uso do território, coordena atores públicos e privados e regula externalidades socioeconômicas, especialmente nos espaços urbanos. No cenário da transformação digital, a expansão das plataformas digitais, particularmente aquelas voltadas à mobilidade e ao trabalho sob demanda, impõe novos desafios à capacidade regulatória estatal. Essas plataformas passam a atuar como infraestruturas privadas de coordenação urbana, influenciando fluxos de circulação, padrões de consumo e dinâmicas laborais, o que exige do Estado uma reconfiguração estratégica para evitar assimetrias informacionais e assegurar direitos fundamentais (Magalhães, 2021).

Nesse cenário, plataformas de mobilidade e trabalho operam como verdadeiras “tecnologias de mediação urbana”, criando camadas digitais que se sobrepõem ao espaço físico e reorganizam acessos, trajetórias e oportunidades econômicas. A gestão algorítmica redefine padrões de deslocamento, concentração de serviços e distribuição de renda, impactando diretamente a organização territorial das cidades. Por essa razão, políticas públicas de mobilidade, trabalho e governança de dados não podem ser tratadas de forma isolada, sob pena de gerar fragmentação regulatória e enfraquecimento da coordenação institucional (Latrônico, 2019).

A literatura contemporânea sobre governança urbana e mobilidade destaca que a coordenação interinstitucional, a maturidade administrativa e a utilização estratégica de dados são elementos centrais para a construção de políticas públicas mais equitativas e sustentáveis. Estudos recentes propõem frameworks de governança capazes de integrar planejamento urbano, regulação tecnológica e justiça social, orientando cidades a incorporar inovação sem comprometer coesão territorial e direitos sociais (Chaudhry; Masoumi; Dienel, 2025). Assim, a governança territorial no ambiente digital demanda capacidade estatal de articulação normativa, supervisão tecnológica e integração entre níveis de governo.

No caso uruguaio, essas discussões assumem relevância particular diante das características territoriais do país. O Uruguai possui aproximadamente 176 mil km<sup>2</sup> de extensão territorial e uma população estimada em cerca de 3,4 milhões de habitantes, configurando-se como um dos países menos populosos da América do Sul. A estrutura demográfica uruguaia apresenta forte concentração urbana: aproximadamente 95% da população reside em áreas urbanas, sendo que mais de 40% dos habitantes estão concentrados na capital, Montevideú, e

em sua região metropolitana. Essa elevada concentração territorial influencia diretamente a forma como políticas de mobilidade e trabalho digital são implementadas.

A região metropolitana de Montevideu constitui o principal polo econômico, administrativo e tecnológico do país, concentrando infraestrutura, serviços públicos, atividades financeiras e a maior parte das operações de plataformas digitais. Essa centralização urbana cria um ambiente favorável à implementação de políticas regulatórias coordenadas, mas também impõe desafios relacionados à gestão de fluxos, desigualdades intraurbanas e pressão sobre infraestrutura viária e serviços públicos. A governança territorial uruguaia, portanto, precisa considerar não apenas a regulação do trabalho em plataformas, mas também seus impactos sobre planejamento urbano, mobilidade e organização do espaço metropolitano.

### **III.III. Plataformas Digitais no Uruguai: Legislação e Regulamentação**

A regulação uruguaia do trabalho em plataformas digitais representa um marco inovador no contexto sul-americano, especialmente no âmbito do Mercosul, ao reconhecer expressamente as especificidades do trabalho mediado por aplicativos e sistemas algorítmicos. A Lei nº 20.396/2025 (Uruguai, 2025a) rompe com a tradicional dicotomia rígida entre trabalho subordinado e trabalho autônomo, ao estabelecer níveis mínimos de proteção aplicáveis a ambas as categorias. Essa construção normativa dialoga diretamente com a Recomendação nº 198 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2006), que orienta a identificação da relação laboral com base na primazia da realidade, considerando elementos de subordinação estrutural e dependência econômica.

A Lei nº 20.396/2025, regulamentada pelo Decreto nº 145/2025 (Uruguai, 2025b), institui princípios de proteção mínima para trabalhadores de plataformas, sejam eles dependentes ou autônomos, com foco em condições dignas, seguras e transparentes de trabalho. O objetivo declarado da norma é assegurar transparência algorítmica, direito à informação, portabilidade de dados reputacionais, negociação coletiva e acesso a benefícios previdenciários compatíveis com a realidade digital. Trata-se de um modelo que procura harmonizar flexibilidade econômica e proteção social.

Um dos pontos centrais da legislação é o reconhecimento de que a subordinação pode manifestar-se por meios algorítmicos, e não apenas por hierarquia direta. O Decreto nº 145/2025 reforça que a qualificação da relação de trabalho deve considerar os elementos materiais da prestação, privilegiando a realidade fática sobre a forma contratual (Uruguai, 2025b). Essa abordagem aproxima o Uruguai das discussões contemporâneas promovidas pela OECD (2020)

e pela União Europeia (UE, 2024) sobre governança algorítmica e controle de decisões automatizadas.

No campo da transparência, o Decreto impõe às plataformas o dever de informar os parâmetros utilizados para monitoramento, ranqueamento, atribuição de tarefas e decisões automatizadas que afetem as condições laborais. Essa exigência aproxima-se da Diretiva Europeia nº 2024/2831 (UE, 2024), que também estabelece obrigações relacionadas à supervisão humana e à explicabilidade de sistemas automatizados. Ademais, a legislação uruguaia reconhece riscos ergonômicos e psicossociais associados à intensificação digital do trabalho, conforme apontado por estudos da OECD (2020), impondo deveres relativos a saúde, segurança e condições adequadas de descanso (Uruguai, 2025b).

Quanto aos trabalhadores classificados como dependentes, a lei estabelece limites objetivos de jornada (48 horas semanais), critérios de remuneração proporcional e proibição de descontos abusivos vinculados aos riscos da atividade. O empregador-plataforma deve manter representação local e fornecer dados necessários à seguradora estatal em caso de acidente de trabalho. Além disso, a norma assegura direitos de negociação coletiva e associação representativa, conforme analisado por Calispa-Aguilar, Bedoya e Tabares (2025), reforçando a dimensão coletiva da proteção social.

A legislação uruguaia diferencia trabalhadores dependentes e autônomos, mas amplia o conceito de dependência ao incorporar a subordinação econômica e estrutural típica das plataformas digitais. Conforme destacam De Oliveira e Alves (2024), essa concepção reconhece que o controle empresarial pode se exercer por meio de sistemas digitais de reputação, distribuição de tarefas e definição de tarifas, ainda que ausente supervisão presencial direta. Assim, a dependência passa a ser aferida à luz da inserção funcional do trabalhador na lógica organizacional da plataforma.

Sob a perspectiva previdenciária, o modelo uruguaio oferece soluções híbridas. Trabalhadores podem ser enquadrados como empregados ou aderir ao regime de monotributo, instrumento simplificado que unifica obrigações fiscais e previdenciárias e amplia o acesso à proteção social (De Oliveira; Alves, 2024). O monotributo, instituído originalmente pela Lei nº 17.296/2001 e ampliado pela Lei nº 18.083/2006, permite formalização simplificada e acesso a benefícios previdenciários e de saúde. Dados do Banco de Previsión Social indicam que, em 2024, mais de 50 mil unidades estavam registradas sob esse regime (BPS, 2024), demonstrando sua relevância no contexto da economia digital uruguaia.

Por fim, observa-se que o modelo uruguaio dialoga com o debate contemporâneo sobre subordinação algorítmica e governança digital (Suarez, 2025), reconhecendo explicitamente

que o controle empresarial pode se materializar por sistemas automatizados que condicionam comportamento, renda e permanência na plataforma. A incorporação da reputação digital como capital portátil do trabalhador constitui inovação significativa, ao assegurar o direito à portabilidade de dados reputacionais mesmo após o encerramento da relação contratual (Uruguai, 2025a). Dessa forma, o Uruguai constrói um paradigma regulatório que articula transparência, proteção social, negociação coletiva e segurança jurídica, consolidando bases normativas para um modelo de Estado Social Digital adaptado às dinâmicas da economia de plataformas

### **III.IV. Tecendo Algumas Reflexões**

No Brasil, a legislação que regula a uberização, como a Lei nº 13.640/2018, busca formalizar a atividade de transporte por aplicativos, mas enfrenta críticas por não garantir adequadamente os direitos trabalhistas dos motoristas. Essa situação reflete uma tentativa de equilibrar a inovação tecnológica com a proteção dos trabalhadores, mas também revela as limitações de um modelo que ainda se baseia em conceitos tradicionais de emprego.

Em relação à jurisprudência, no caso brasileiro ainda está em desenvolvimento, com tribunais enfrentando desafios para aplicar a legislação existente a casos de “uberização”, além da baixa adesão dos trabalhadores de plataformas ao sistema de previdência. Na Argentina, já existem decisões que reconhecem direitos trabalhistas para motoristas de aplicativos, enquanto no Chile, a jurisprudência está começando a se formar em torno das novas leis propostas.

A legislação pertinente ao trabalho digital de países como o Uruguai, necessita de uma abordagem específica que reconheça e acomode as particularidades do trabalho plataformizado. O reconhecimento e a regulamentação são formas factíveis de garantir a proteção social e evitar a precarização do trabalho e antecipar políticas públicas de acolhimento aos desempregados do mercado de trabalho digital.

A experiência normativa do Uruguai revela-se particularmente relevante como referência para futuras reformas estruturais voltadas à inclusão previdenciária no contexto da economia digital. Ao reconhecer as especificidades do trabalho mediado por plataformas e estabelecer mecanismos adaptados de proteção social, o modelo uruguaio demonstra que é possível compatibilizar flexibilidade produtiva com garantias mínimas de seguridade, superando o binarismo tradicional entre emprego formal e trabalho autônomo.

Em um mercado de trabalho cada vez mais digitalizado, caracterizado por intermitência, variabilidade de renda e gestão algorítmica, a construção de arranjos

institucionais que ampliem a cobertura previdenciária torna-se imperativa para a preservação do Estado Social. A experiência uruguaia sinaliza que a inclusão contributiva pode ser estruturada por meio de modelos híbridos e instrumentos simplificados de arrecadação, alinhando inovação tecnológica, sustentabilidade financeira do sistema e proteção da dignidade do trabalhador. Nesse sentido, o caso uruguaio oferece parâmetros normativos e institucionais que podem inspirar reformas em outros países da região, especialmente aqueles que enfrentam desafios semelhantes decorrentes da plataformização do trabalho.

Ademais, as discussões legislativas em curso sugerem a necessidade de um modelo híbrido que considere a natureza do trabalho digital e ofereça uma cobertura previdenciária mínima obrigatória. Além disso, é necessário um esforço conjunto para fiscalizar e assegurar que as plataformas cumpram suas responsabilidades, promovendo uma contribuição justa para a previdência social e garantindo que os trabalhadores digitais não sejam excluídos do sistema de seguridade social.

Para aperfeiçoar a regulação da uberização na América do Sul, especialmente no Brasil, uma alternativa consistente seria a adoção de modelos híbridos de enquadramento laboral, capazes de superar a dicotomia rígida entre trabalho autônomo e emprego formal. A criação de categorias intermediárias, com reconhecimento da parassubordinação e garantias mínimas trabalhistas, permitiria ao Estado exercer uma governança territorial mais eficaz sobre as atividades mediadas por plataformas digitais. Isso porque o trabalho em aplicativos não impacta apenas a esfera contratual, mas também a organização do espaço urbano, a mobilidade e a dinâmica econômica das cidades, exigindo soluções regulatórias sensíveis às especificidades locais.

No tocante às reflexões, poderia ser instituída uma categoria jurídica especial que assegurasse aos motoristas direitos proporcionais, como seguro contra acidentes, mecanismos simplificados de contribuição previdenciária e garantias mínimas relacionadas à jornada e ao descanso, ajustadas às realidades legislativas, sociais e econômicas de cada país. Tal desenho normativo permitiria harmonizar inovação tecnológica e proteção social, fortalecendo a governança territorial ao integrar direitos trabalhistas, planejamento urbano e políticas públicas, promovendo equilíbrio entre desenvolvimento digital e tutela dos direitos fundamentais dos trabalhadores de plataformas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a uberização constitui um fenômeno que ultrapassa a mera reorganização contratual do trabalho, representando uma transformação estrutural das relações produtivas mediadas por tecnologia. A subordinação algorítmica demonstra que o poder diretivo empresarial não desapareceu com a economia de plataformas; ao contrário, foi sofisticado e incorporado à arquitetura digital que regula acesso a tarefas, rendimentos e permanência no sistema. Nesse cenário, a aparência de autonomia convive com mecanismos intensivos de controle, revelando tensões jurídicas que desafiam o Direito do Trabalho e a própria concepção tradicional de proteção social.

No contexto uruguaio, a governança territorial assume papel central na regulação desse fenômeno. A elevada concentração populacional na região metropolitana de Montevideu, associada à forte urbanização do país, potencializa os impactos das plataformas digitais sobre mobilidade, organização espacial e distribuição de oportunidades econômicas. A atuação estatal, portanto, não pode restringir-se à esfera trabalhista isoladamente, devendo integrar planejamento urbano, regulação tecnológica e proteção social em uma perspectiva sistêmica de coordenação institucional. A governança territorial emerge, assim, como instrumento estratégico para equilibrar inovação e justiça social.

A legislação uruguaia, especialmente a Lei nº 20.396/2025 e seu decreto regulamentador, revela uma tentativa consistente de enfrentar esses desafios por meio de um modelo híbrido que reconhece tanto a dependência algorítmica quanto a necessidade de inclusão previdenciária. Ao admitir formas intermediárias de vinculação laboral, exigir transparência algorítmica, assegurar direitos mínimos e permitir acesso a regimes contributivos simplificados, o Uruguai constrói bases normativas para um Estado Social Digital. Tal modelo demonstra que é possível compatibilizar flexibilidade produtiva com garantias fundamentais, superando o binarismo clássico entre empregado e autônomo.

Em termos prospectivos, a experiência uruguaia oferece parâmetros relevantes para reformas em outros países da América Latina, especialmente aqueles que ainda enfrentam fragmentação normativa e insegurança jurídica na regulação da economia de plataformas. A construção de categorias híbridas de trabalho, associada a mecanismos obrigatórios de inclusão previdenciária e a instrumentos robustos de governança algorítmica, pode fortalecer a sustentabilidade dos sistemas de seguridade social e reduzir desigualdades territoriais. Nesse sentido, futuras pesquisas podem aprofundar a análise empírica dos impactos econômicos e urbanos da regulação uruguaia, bem como investigar a viabilidade de harmonização normativa

no âmbito do Mercosul, consolidando um paradigma regional de regulação da uberização orientado à dignidade humana e à efetividade dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS BIOGRÁFICAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek; AMORIM, Henrique; GROHMANN, Rafael. Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. **Sociologias**, v. 23, n. 57, p. 26-56, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/XDh9FZw9Bcy5GkYGzngPxwB/?format=html&lang=pt>  
Acesso em 13 fev. 2026.

AMORIM, Henrique; BRIDI, Maria Aparecida; CARDOSO, Ana Claudia Moreira. Trabalho digital e plataformizado no século XXI: reconfigurando o passado no presente. Caderno CRH, v. 35, p. e022019, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/dvfpD9njgCS9xD96YKMJyMQ/?format=html&lang=pt>  
Acesso em: 6 nov. 2025.

BPS, Banco De Previsión Social (Uruguai). Comentarios de Seguridad Social: Monotributo en Uruguay – actualización 2024. N.º 111, Montevideu, maio 2024. Disponível em: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/21729/1/111.-monotributo-en-uruguay.-actualizacion.pdf>  
Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União, Brasília, 2006. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 06 nov. 2025.

CALISPA-AGUILAR, Evelyn; BEDOYA, Ever e TABARES, Alexander. Platform economy in South America: the case of Chile, Argentina and Uruguay. Tec Empresarial, v. 19, n. 2, p. 23-38, 2025. Disponível em: [Platform economy in South America: the case of Chile, Argentina and Uruguay | Tec Empresarial](#) Acesso em: 8 nov. 2025.

CHAUDHRY, Abdul Ghaffar; MASOUMI, Houshmand; DIENEL, Hans-Liudger. Sinergizando a governança urbana e da mobilidade: insights de Dubai e Lahore. Journal of Urban Management, 2025. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2226585625000366> Acesso e 13 fev. 2026.

DE OLIVEIRA, Alex Sandro e ALVES, Aparecida Raquel Alves. Cap. VIII - O Trabalho em plataformas digitais: análise sob a perspectiva do direito uruguaio. In: BORSIO, Marcelo Fernando e LEMOS, Roberta dos Santos. (Coords). Previdência e Trabalho Digital: uma visão



SUAREZ, Laura. Uruguai regulamenta trabalho em plataformas digitais. 2025. Reportagem no site: [mobiletime.com.br](https://www.mobiletime.com.br). Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/20/08/2025/uruguai-apps/> Acesso em: 8 nov. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e (m) crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, v. 2, 1999.

UE, União Europeia. Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de novembro de 2024. **Jornal Oficial da União Europeia**, 2024. Disponível em Acesso em 8 nov. 2025.

URUGUAI. Lei nº 20.396, de 13 de fevereiro de 2025. Estabelece níveis mínimos de proteção aos trabalhadores por plataformas digitais. Montevideu: **Ministério do Trabalho e Seguridade Social**, 2025a. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20396-2025> Acesso em: 8 nov. 2025.

URUGUAI. Decreto nº 145, de 8 de julho de 2025. Regulamenta a Lei nº 20.396/2025 sobre trabalho em plataformas digitais. Montevideu: **Ministério do Trabalho e Seguridade Social**, 2025b. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/145-2025> Acesso em 8 nov. 2025.

ZAMORA, Martín A. M.. **Uberização do trabalho no contexto brasileiro: articulação do arcaico e do moderno no século XXI**. Tese de Doutorado em Administração apresentado ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor. 2022.

## **O IMPACTO DOS GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS NOS TERRITÓRIOS: Uma harmonização das ordens social e econômica**

*EL IMPACTO DE LOS GRANDES EVENTOS DEPORTIVOS EN LOS TERRITORIOS: Una armonización de los órdenes sociales y económicos*

*THE IMPACT OF MAJOR SPORTS EVENTS IN THE TERRITORIES: A harmonization of social and economic orders*

Aloisio Masson<sup>26</sup>

**Resumo:** Este artigo explora a complexa relação entre grandes eventos desportivos e o desenvolvimento territorial, analisando como a harmonização das ordens social e econômica pode ser alcançada. Aborda a natureza multifacetada desses megaeventos, que atuam como catalisadores de transformações urbanas, sociais e econômicas, mas que também carregam riscos significativos. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa-descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica, documentos institucionais e estudos de caso da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos Rio 2016. Discute-se a importância de marcos jurídico-institucionais robustos, programas de compliance e integridade, e estratégias eficazes para a distribuição regional dos legados. Além disso, o trabalho aprofunda os impactos potenciais no contexto do Mercosul, propondo uma agenda de cooperação regulatória e de boas práticas. Conclui-se que a gestão estratégica, transparente e inclusiva é fundamental para maximizar os benefícios e mitigar os riscos, promovendo um desenvolvimento territorial equitativo e sustentável.

**Palavras-chave:** Megaeventos desportivos; Desenvolvimento territorial; Compliance; Legados; Mercosul; Governança.

**Resumen:** Este artículo explora la compleja relación entre los grandes eventos deportivos y el desarrollo territorial, analizando cómo se puede lograr la armonización de los órdenes social y económico. Aborda la naturaleza multifacética de estos megaeventos, que actúan como catalizadores de transformaciones urbanas, sociales y económicas, pero que también conllevan riesgos significativos. La investigación adopta un enfoque cualitativo-descriptivo, basado en revisión bibliográfica, documentos institucionales y estudios de caso de la Copa Mundial de la

---

<sup>26</sup> Advogado. Mestre em Direito Econômico. Especialista em Direito Tributário e Extensão em Compliance. Autor e Coautor de Obras e Artigos Jurídicos.

*Dedico este trabalho à minha amada e linda esposa Juliana Campedelli Masson;  
aos meus lindos e queridos filhos Lucca C. Masson e Leonardo C. Masson;  
à minha mãe Rosely Contes e ao meu pai Augustinho Masson;  
à minha avó Maria Contes (in memoriam)*

FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos de Río 2016. Se discute la importancia de marcos jurídico-institucionales robustos, programas de cumplimiento e integridad, y estrategias efectivas para la distribución regional de los legados. Además, el trabajo profundiza en los impactos potenciales en el contexto del Mercosur, proponiendo una agenda de cooperación regulatoria y buenas prácticas. Se concluye que una gestión estratégica, transparente e inclusiva es fundamental para maximizar los beneficios y mitigar los riesgos, promoviendo un desarrollo territorial equitativo y sostenible.

**Palabras clave:** Megaeventos deportivos; Desarrollo territorial; Cumplimiento; Legados; Mercosur; Gobernanza.

**Abstract:** This article explores the complex relationship between major sporting events and territorial development, analyzing how the harmonization of social and economic orders can be achieved. It addresses the multifaceted nature of these mega-events, which act as catalysts for urban, social, and economic transformations, but also carry significant risks. The research adopts a qualitative-descriptive approach, based on literature review, institutional documents, and case studies of the FIFA World Cup 2014 and the Rio 2016 Olympic Games. The importance of robust legal-institutional frameworks, compliance and integrity programs, and effective strategies for the regional distribution of legacies is discussed. Furthermore, the work delves into the potential impacts within the Mercosur context, proposing an agenda for regulatory cooperation and best practices. It concludes that strategic, transparent, and inclusive management is fundamental to maximize benefits and mitigate risks, promoting equitable and sustainable territorial development.

**Keywords:** Sporting mega-events; Territorial development; Compliance; Legacies; Mercosur; Governance.

## INTRODUÇÃO

Os grandes eventos desportivos, como Copas do Mundo e Jogos Olímpicos, transcendem a mera competição atlética para se tornarem fenômenos de vasta complexidade, com profundas implicações para os territórios que os sediam. A decisão de hospedar um megaevento é frequentemente impulsionada pela promessa de desenvolvimento econômico, visibilidade internacional e revitalização urbana. Contudo, a experiência global demonstra que tais promessas nem sempre se concretizam de forma equitativa, e os impactos podem ser ambivalentes, gerando tanto benefícios quanto desafios sociais e econômicos significativos (ROSE, 2017, p. 45).

A harmonização das ordens social e econômica, portanto, emerge como um imperativo central na gestão desses empreendimentos, buscando assegurar que os investimentos e as

transformações resultantes contribuam para um desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo.

A questão central que permeia este estudo é: como os grandes eventos desportivos podem ser planejados e executados de modo a harmonizar as ordens social e econômica nos territórios anfitriões, maximizando os legados positivos e mitigando os riscos inerentes?

Para responder a essa indagação, este artigo se propõe a analisar os mecanismos pelos quais os megaeventos desportivos impactam os territórios, com foco especial na governança, nos programas de compliance e nas estratégias de distribuição regional dos legados.

Os objetivos específicos incluem: (i) contextualizar o papel dos megaeventos como vetores de desenvolvimento e transformação territorial; (ii) explorar os fundamentos teórico-conceituais que sustentam a análise dos impactos sociais e econômicos; (iii) examinar os marcos jurídico-institucionais e a relevância do compliance na promoção da integridade e transparência; (iv) identificar e discutir os mecanismos de impacto territorial e as estratégias para uma distribuição regional equitativa dos legados; (v) analisar estudos de caso relevantes, como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016, utilizando dados e empíricos como referência; (vi) investigar os impactos e as oportunidades de cooperação no contexto do Mercosul; e (vii) discutir os riscos, limitações e medidas de mitigação associadas à organização desses eventos.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa-descritiva, baseada em uma revisão aprofundada da literatura acadêmica sobre megaeventos, desenvolvimento territorial, governança e compliance.

Complementarmente, serão analisados documentos institucionais e relatórios de avaliação pós-evento. A análise de casos específicos, como a Copa 2014 e o Rio 2016, permitirá ilustrar os conceitos teóricos e as discussões práticas, oferecendo insights sobre os desafios e as lições aprendidas.

A abordagem busca, assim, construir um panorama abrangente que subsidie a formulação de políticas públicas e estratégias de gestão mais eficazes para futuros megaeventos.

A relevância deste estudo reside na crescente frequência e escala dos grandes eventos desportivos, que continuam a ser vistos por muitas nações como oportunidades estratégicas de projeção e desenvolvimento.

Contudo, a complexidade de sua organização exige uma compreensão aprofundada dos múltiplos vetores de impacto e da necessidade de uma gestão que transcenda a dimensão meramente econômica, incorporando ativamente as dimensões sociais, ambientais e éticas.

Ao focar na harmonização das ordens social e econômica, e ao integrar as perspectivas de compliance e de distribuição regional de legados, este artigo contribui para o debate sobre como transformar os megaeventos em verdadeiros instrumentos de desenvolvimento sustentável e inclusivo para os territórios.

## **I. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITOS-CHAVE**

A compreensão dos impactos dos grandes eventos desportivos nos territórios exige um arcabouço teórico robusto que integre diversas disciplinas além da ciência jurídica, caminhando desde a economia urbana e regional até a sociologia do esporte e a ciência política.

Central a essa discussão é o conceito de megaevento, que se refere a acontecimentos de grande escala, com alto custo, visibilidade midiática global e capacidade de atrair um número significativo de visitantes, gerando impactos profundos e duradouros na cidade e região anfitriã (GETZ, 2008, p. 404).

Esses eventos são frequentemente vistos como projetos de desenvolvimento urbano e regional, capazes de acelerar investimentos em infraestrutura e promover a imagem de um local no cenário internacional (FLYVBJERG; BRUZELIUS; ROTHENGATTER, 2003, p. 12).

O território, neste contexto, não é apenas um espaço geográfico, mas uma construção social, política e econômica, onde se manifestam relações de poder, identidades culturais e dinâmicas de desenvolvimento, regidas pela legislação aplicável e moldada pelos princípios integrantes e estruturantes da ciência jurídica.

Os megaeventos interagem com o território de maneiras complexas, alterando sua morfologia, suas funções e as relações sociais e econômicas que nele se estabelecem. A noção de capital social é crucial para entender como as redes de confiança, reciprocidade e cooperação podem ser mobilizadas ou erodidas pela organização de um megaevento (PUTNAM, 1993, p. 167). Um evento bem-sucedido pode fortalecer o capital social, enquanto um mal planejado pode gerar fragmentação e desconfiança, com prejuízos nos campos social e econômico.

Os impactos dos megaeventos são frequentemente categorizados como externalidades, que podem ser positivas ou negativas. As externalidades positivas incluem o aumento do turismo, a geração de empregos, a melhoria da infraestrutura, o desenvolvimento de novas tecnologias e o fortalecimento da identidade local. Já as externalidades negativas abrangem o aumento do custo de vida, a gentrificação, o deslocamento de populações, a sobrecarga de serviços públicos, os impactos ambientais e a corrupção (HESKETH, 2011, p. 89). A

capacidade de gerenciar essas externalidades é um indicador da eficácia da governança do evento.

O desenvolvimento econômico-local e regional é um dos principais argumentos para sediar megaeventos. A expectativa é que o evento atue como um motor de crescimento, atraindo investimentos diretos, impulsionando setores como construção civil, turismo e serviços, e gerando um efeito multiplicador na economia. No entanto, a literatura aponta que esses benefícios podem ser superestimados e mal distribuídos, concentrando-se em poucos setores ou regiões (BAADE; SANDERSON, 2006, p. 112). Portanto, a sustentabilidade desse desenvolvimento depende da criação de legados duradouros que transcendam o período do evento.

Nesse contexto, a governança multinível é um conceito essencial para a gestão de megaeventos, dada a multiplicidade de atores envolvidos: governos federal, estadual e municipal, comitês organizadores, federações desportivas internacionais, setor privado, sociedade civil e organismos internacionais.

A coordenação eficaz entre esses diferentes níveis e esferas de poder é fundamental para o sucesso do planejamento e da execução, bem como para a garantia da legitimidade e da *accountability* (MARKS; HOOGHE, 2004, p. 15). A fragmentação da governança pode levar a ineficiências, conflitos de interesse e desvios indesejáveis aos objetivos propostos.

Além disso, as políticas públicas e o planejamento territorial desempenham um papel crucial na integração dos megaeventos às estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Um planejamento adequado deve ir além da infraestrutura desportiva, considerando o uso do solo, a mobilidade urbana, a habitação e a proteção ambiental, dentre outros tantos aspectos relevantes. A ausência de um planejamento integrado pode resultar em "elefantes brancos" e em legados negativos (GIBSON; WAITT; FINN, 2014, p. 78).

Por outro lado, deve-se ressaltar que o compliance e a integridade no esporte tornaram-se temas de crescente importância, especialmente após escândalos de corrupção envolvendo grandes organizações desportivas e processos de licitação de eventos. Compliance refere-se ao conjunto de práticas e procedimentos que visam garantir a conformidade com leis, regulamentos internos e externos, e padrões éticos. A integridade, por sua vez, abrange a honestidade, a transparência e a ética nas ações e decisões. A implementação de programas de compliance robustos é vista como uma forma de mitigar riscos de corrupção, fraude e má gestão, protegendo a reputação do evento e garantindo a alocação eficiente dos recursos (ISO 37001, 2016).

Vale mencionar ainda que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as contratações públicas são mecanismos financeiros e jurídicos frequentemente utilizados na organização de megaeventos. As PPPs permitem a partilha de riscos e responsabilidades entre o setor público e o privado, acelerando a entrega de projetos. Contudo, exigem marcos regulatórios claros e processos transparentes para evitar a captura regulatória e a formação de monopólios. As contratações públicas, por sua vez, são um ponto crítico para a integridade, demandando rigorosos controles e auditorias para prevenir desvios.

Finalmente, os direitos humanos e a sustentabilidade (ESG - *Environmental, Social, and Governance*) representam dimensões éticas e ambientais que não podem ser negligenciadas. A organização de megaeventos deve respeitar os direitos humanos de trabalhadores, comunidades locais e minorias, evitando deslocamentos forçados, exploração laboral e discriminação (UN, 2018, p. 10). A sustentabilidade, por sua vez, exige a minimização dos impactos ambientais (emissões de carbono, resíduos, consumo de água) e a promoção de um legado verde. A abordagem ESG integra esses aspectos na avaliação de desempenho e na tomada de decisões, buscando um equilíbrio entre o lucro e o impacto positivo na sociedade e no meio ambiente. A interconexão desses conceitos forma a base para uma análise aprofundada da harmonização das ordens social e econômica nos territórios que sediam grandes eventos desportivos.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS E O COMPLIANCE EM MEGAEVENTOS**

A organização de grandes eventos desportivos assenta-se sobre uma complexa teia de fundamentos jurídico-institucionais, essenciais para sua viabilidade, legitimidade e sucesso. Esses marcos regulatórios e as estruturas de governança são cruciais para a harmonização das ordens social e econômica, pois estabelecem as regras do jogo, definem responsabilidades e buscam garantir a integridade de todo o processo, incluindo o resultado de sucesso esperado pelos altos investimentos realizados. A ausência ou fragilidade desses fundamentos pode abrir portas para a má gestão, a corrupção e a geração de legados negativos.

Os marcos legais e institucionais típicos em megaeventos incluem, primeiramente, as leis de licitações e contratações públicas, que regulam a aquisição de bens e serviços e a execução de obras. No Brasil, a Lei nº 8.666/93 (e posteriormente a Lei nº 14.133/21) estabelece as diretrizes gerais, mas megaeventos frequentemente contam com regimes diferenciados,

como o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criado para a Copa de 2014 e os Jogos Rio 2016. Tais regimes visam dar celeridade aos processos, mas também podem gerar preocupações quanto à transparência e ao controle. Além disso, os acordos de sede (*Host City Contract*) entre o país anfitrião, a cidade-sede e as federações desportivas internacionais (FIFA, COI etc.) são documentos cruciais que definem direitos, obrigações, garantias e isenções fiscais, muitas vezes com cláusulas que podem gerar controvérsia e impactar a soberania nacional.

A crescente preocupação com a corrupção e a má gestão levou à ascensão dos programas de integridade e compliance como pilares fundamentais na organização de megaeventos.

Um programa de integridade eficaz é um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e de aplicação de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública (BRASIL, Lei nº 12.846/2013). Seus pilares incluem:

- A. *Tone at the Top*:** O comprometimento da alta direção com a ética e a integridade, transmitindo uma cultura de conformidade para toda a organização.
- B. Gestão de Riscos:** Identificação, avaliação e mitigação de riscos de compliance, incluindo corrupção, fraude, conflito de interesses e violações de direitos humanos.
- C. *Due Diligence* de Terceiros:** Verificação da idoneidade e conformidade de parceiros, fornecedores e subcontratados, essencial em cadeias de valor complexas.
- D. Controles Internos:** Implementação de políticas e procedimentos que garantam a conformidade das operações, como segregação de funções e aprovações multiníveis.
- E. Canais de Denúncia:** Mecanismos seguros e anônimos para que funcionários e terceiros possam reportar irregularidades sem medo de retaliação.
- F. Treinamento e Comunicação:** Programas contínuos de capacitação sobre políticas de compliance e ética para todos os envolvidos.
- G. Monitoramento e Auditoria:** Avaliação periódica da efetividade do programa de compliance, com auditorias internas e externas.
- H. Sanções e Melhoria Contínua:** Aplicação de medidas disciplinares em caso de violações e aprimoramento constante do programa com base nas lições aprendidas (ISO 37001, 2016).

A ISO 37001 (Sistema de Gestão Antissuborno) oferece um modelo internacionalmente reconhecido para a implementação de um sistema de gestão antissuborno, sendo uma referência valiosa para organizações envolvidas em megaeventos.

As diretrizes de compliance desportivo também se estendem a questões como antidopagem, manipulação de resultados e proteção de atletas, garantindo a integridade da competição em si.

As salvaguardas de direitos humanos são uma dimensão crítica do compliance social. Isto porque os megaeventos têm o potencial de impactar negativamente direitos como o direito à moradia (deslocamentos forçados), ao trabalho decente (condições precárias, exploração), à não discriminação (minorias, LGBTQIA+), à segurança (torcedores, comunidades) e à privacidade (proteção de dados). A implementação de políticas de direitos humanos, avaliações de impacto e mecanismos de reparação são essenciais para mitigar esses riscos (UN, 2018, p. 10), incluindo cláusulas contratuais que exijam o cumprimento de normas trabalhistas e de direitos humanos em todas as etapas da cadeia de suprimentos dos eventos.

A transparência ativa e o uso de *open data* de contratos e *dashboards* de obras e serviços são ferramentas poderosas para o controle social e a prestação de contas. A disponibilização pública de informações detalhadas sobre orçamentos, licitações, contratos, execução de obras e indicadores de desempenho permite que a sociedade civil, a imprensa e os órgãos de controle monitorem o uso dos recursos e a conformidade com as normas. A criação de plataformas digitais integradas para acompanhar o ciclo de vida dos projetos de megaeventos, desde o planejamento até a entrega dos legados, também se trata de medida conveniente para a transparência da integridade do evento.

Finalmente, a definição de indicadores e controles de integridade aplicados ao ciclo do evento permite medir a efetividade dos programas de compliance. Isso pode incluir o número de treinamentos realizados, o volume de denúncias recebidas e investigadas, a taxa de conformidade em auditorias, a redução de incidentes de corrupção e a percepção de integridade por parte dos *stakeholders*.

A mensuração desses indicadores é vital para a melhoria contínua e para demonstrar o compromisso com a ética e a boa governança dentro do projeto, incluindo a sua formulação e até a sua conclusão. A integração desses fundamentos jurídico-institucionais e das práticas de compliance é um pré-requisito para que os grandes eventos desportivos possam, de fato, harmonizar as ordens social e econômica, gerando legados positivos e duradouros para os territórios e o seu povo, em um ciclo virtuoso de desenvolvimento social e econômico sustentável e de longo prazo.

### **III. MECANISMOS DE IMPACTO TERRITORIAL E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS LEGADOS**

Os grandes eventos desportivos são, por natureza, catalisadores de transformações territoriais, atuando através de uma série de mecanismos que afetam a infraestrutura, os serviços públicos, a economia e a dinâmica social das regiões anfitriãs.

A forma como esses mecanismos são planejados e geridos determina a natureza e a distribuição dos legados, sendo crucial para a harmonização das ordens social e econômica. A distribuição regional equitativa dos legados é um desafio complexo, mas fundamental para evitar a concentração de benefícios e das desigualdades existentes.

Um dos mecanismos mais visíveis de impacto territorial é o investimento em infraestrutura. Isso inclui a mobilidade urbana (novas vias, corredores de ônibus, metrô, aeroportos), que visa facilitar o deslocamento de atletas e espectadores, mas que, se bem planejada, pode beneficiar a população local no longo prazo.

A construção ou reforma de estádios multiuso e outros equipamentos desportivos, por exemplo, embora focada no evento, pode gerar espaços para lazer, cultura e desenvolvimento de talentos após sua conclusão.

Além disso, equipamentos urbanos como centros de convenções, hotéis e áreas de lazer são frequentemente desenvolvidos ou modernizados, impulsionando o turismo e a economia local.

Paralelamente, os serviços públicos também são impactados. A saúde recebe investimentos em hospitais e centros de atendimento, a segurança é reforçada com novos equipamentos e treinamento de pessoal e a educação pode ser beneficiada por programas de voluntariado e intercâmbio cultural.

O turismo é um setor que experimenta um grande desenvolvimento durante e após o evento, com o aumento da visibilidade internacional e a atração de visitantes.

A economia criativa, por sua vez, é impulsionada pela demanda por serviços de design, comunicação, entretenimento e produção cultural.

No entanto, a mera existência desses investimentos não garante uma distribuição equitativa dos benefícios. As estratégias para capilaridade regional são essenciais para que os legados não se concentrem apenas na cidade-sede principal.

Por isso, o planejamento deve envolver estratégias de visibilidade ampla.

Assim, a escolha de cidades e a alocação de projetos devem considerar o potencial de desenvolvimento regional, as necessidades locais e a capacidade de absorção dos investimentos, evitando a criação de "elefantes brancos" em locais sem demanda sustentável.

A criação de mecanismos financeiros que redistribuam parte dos lucros ou impostos gerados pelo evento para regiões menos favorecidas ou para projetos sociais e ambientais em áreas impactadas também é desejável e inafastável para gerar o impacto perseguido.

Além disso, a colaboração entre diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) e entre municípios vizinhos para planejar e executar projetos de forma integrada, maximizando sinergias e evitando duplicação de esforços é fundamental para que haja um evento exitoso.

Soma-se a isto a necessidade de se estabelecer metas de acesso social e indicadores de equidade territorial, com objetivos claros para garantir que os benefícios do evento (empregos, acesso a infraestrutura, programas sociais etc.) atinjam as populações mais vulneráveis e que haja uma distribuição geográfica equilibrada dos investimentos, com indicadores que monitorem o investimento e a percepção de benefício pela população local.

Nesse contexto, vale ressaltar a governança colaborativa, isto é, a implementação de um pilar para a distribuição regional dos legados. Isso implica a formação de consórcios municipais e estaduais, a promoção da participação social através de conselhos consultivos e audiências públicas e o fortalecimento do controle externo por parte de órgãos de fiscalização e da sociedade civil organizada. A inclusão de múltiplos *stakeholders* no processo decisório aumenta a legitimidade das ações e a probabilidade de que os legados atendam às necessidades reais das comunidades.

Isto porque os riscos de concentração de benefícios são uma preocupação constante. Megaeventos podem exacerbar desigualdades, favorecendo grandes empresas e elites locais, enquanto comunidades periféricas podem ser marginalizadas ou deslocadas. Então, as medidas de mitigação incluem políticas de inclusão de pequenas e médias empresas nas cadeias de suprimentos, programas de capacitação profissional para a população local e a criação de fundos de desenvolvimento comunitário.

Finalmente, os modelos de operação pós-evento (legado operacional) e a sustentabilidade financeira dos equipamentos são cruciais para a perenidade dos benefícios.

Muitos equipamentos construídos para megaeventos se tornam "elefantes brancos" devido à falta de um plano de negócios viável para sua manutenção e uso após o evento.

Assim, a antecipação de modelos de gestão que garantam a utilização contínua dos estádios e arenas para eventos culturais, feiras, ou como centros de treinamento, é vital para que seja mantido o bom desempenho dos recursos financeiros empregados no projeto.

Inclusive, a sustentabilidade financeira pode ser alcançada por meio de PPPs de longo prazo, concessões ou modelos de gestão comunitária, assegurando que os custos de manutenção não se tornem um fardo para o erário público.

A integração desses mecanismos e estratégias é fundamental para que os grandes eventos desportivos se traduzam em um desenvolvimento territorial mais justo e equilibrado, harmonizando efetivamente as ordens social e econômica.

#### **IV. ESTUDOS DE CASO (QUALITATIVOS)**

A análise de estudos de caso oferece uma perspectiva empírica sobre os desafios e as oportunidades na harmonização das ordens social e econômica em grandes eventos desportivos. A experiência brasileira com a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016, bem como as notas sobre a Copa de 1930 no Uruguai e as perspectivas para a Copa 2030 multiterritorial, ilustram a complexidade e a diversidade dos impactos destes grandes eventos, sob todas as perspectivas aqui propostas.

##### **IV.I. Copa do Mundo FIFA 2014 (Brasil)**

A Copa do Mundo FIFA 2014 foi um megaevento de grandes proporções, distribuído por 12 cidades-sede em diferentes regiões do Brasil.

O desenho institucional envolveu a criação de uma estrutura complexa, com o Comitê Organizador Local (COL), o governo federal (por meio da Autoridade Pública Olímpica – APO), governos estaduais e municipais e a FIFA. Essa governança multinível, embora necessária, gerou desafios de coordenação e alinhamento de interesses.

A carteira de projetos incluiu a construção ou reforma de 12 estádios, além de investimentos significativos em mobilidade urbana, aeroportos, portos e telecomunicações.

Os legados físicos foram notáveis, com a modernização de infraestruturas em diversas cidades. No entanto, a distribuição desses legados foi desigual. Enquanto algumas cidades, como Belo Horizonte e Porto Alegre, conseguiram integrar melhor os investimentos à sua

malha urbana, outras, como Manaus e Cuiabá, enfrentaram o desafio de manter estádios de grande porte em regiões com menor demanda por futebol de alto nível.

Os legados sociais tiveram foco em empregabilidade e capacitação profissional em setores como construção civil, turismo e serviços, com grande impulsionamento do PIB em algumas regiões e alargamento dos serviços públicos essenciais.

Além disso, a visibilidade internacional do Brasil, o aumento do fluxo turístico e a modernização de parte da infraestrutura foram legados evidentes.

Infelizmente, houve pouca governança nas obras, com atrasos e sobrecustos, demonstrando que um planejamento mais integrado, com maior participação social e mecanismos de controle mais robustos desde as fases iniciais é imprescindível aos grandes eventos desportivos.

#### **IV.II. Jogos Olímpicos Rio 2016**

Os Jogos Olímpicos Rio 2016 representaram um desafio ainda maior em termos de escala e complexidade para uma única cidade. A governança foi marcada pela atuação da Autoridade Pública Olímpica (APO), do Comitê Organizador Rio 2016 e de diversas esferas de governo. As PPPs foram amplamente utilizadas, especialmente na construção da Vila Olímpica e de parte da infraestrutura de transporte, como o BRT.

O legado urbano foi significativo, com a revitalização da Zona Portuária (Porto Maravilha), a expansão do metrô e a criação de novos corredores de BRT. Essas obras transformaram a paisagem urbana do Rio de Janeiro e melhoraram a mobilidade em algumas regiões.

O legado esportivo incluiu a construção de novas arenas e a modernização de instalações existentes. No entanto, a sustentabilidade desses equipamentos pós-evento é um grande desafio, devendo ser objeto de políticas públicas próprias e de convênios privados.

Portanto, os impactos sociais foram relacionados principalmente à empregabilidade e ao aumento significativo do turismo, além da melhoria no transporte público e reestruturação urbana e de centros esportivos.

Por sua vez, os impactos financeiros foram notáveis, considerando o período entre 2016 e 2024, com investimentos públicos e privados na ordem de R\$68 bilhões, resultando em R\$ 134,7 bilhões em Valor Bruto de Produção, R\$ 69,6 bilhões em acréscimo ao PIB, R\$ 7,25 bilhões em arrecadação de impostos, R\$ 49,2 bilhões de acréscimo na renda das famílias e a geração de 633,2 mil novos empregos.

Os resultados das Olimpíadas do Rio 2016 reforçam a importância de um planejamento de legados de longo prazo, com modelos de gestão sustentáveis e maior atenção aos impactos sociais e ambientais desde o início do processo.

#### **IV.III. Notas sobre Uruguai 1930 e perspectivas para COPA 2030 multiterritorial**

A Copa do Mundo de 1930, sediada no Uruguai, representa um marco histórico como a primeira edição do torneio. Naquela época, a escala e a complexidade eram incomparavelmente menores, e o conceito de "legado" como o entendemos hoje era incipiente. O evento foi um sucesso esportivo e um momento de afirmação nacional para o Uruguai, mas seus impactos territoriais foram limitados à capital, Montevidéu, e não geraram as mesmas pressões sobre infraestrutura e governança que os megaeventos contemporâneos.

As perspectivas para a Copa 2030 multiterritorial (com propostas de sedes na América do Sul e Europa) trazem novos desafios e oportunidades. A ideia de um evento distribuído por múltiplos países e até continentes exige uma coordenação regulatória sem precedentes. Questões como vistos, segurança transfronteiriça, harmonização de leis trabalhistas e ambientais e a gestão de direitos de transmissão e patrocínio se tornam exponencialmente mais complexas.

O compliance transnacional será um fator crítico, exigindo a criação de estruturas de governança que possam operar eficazmente em diferentes jurisdições, com diferentes culturas jurídicas e níveis de desenvolvimento institucional.

A experiência dos casos brasileiros, com seus desafios de governança multinível, serve de alerta para a complexidade de um evento verdadeiramente multiterritorial. A capacidade de construir um consenso e uma estrutura de compliance robusta entre múltiplos países será determinante para o sucesso e a geração de legados positivos e equitativos.

#### **IV.IV. Impactos No Mercosul**

A organização de grandes eventos desportivos em países membros do Mercosul ou a perspectiva de um evento multiterritorial envolvendo a região, como a proposta para a Copa do Mundo FIFA 2030, levanta questões importantes sobre os impactos e as oportunidades de cooperação dentro do bloco.

A integração regional pode ser tanto um facilitador quanto um desafio para a gestão desses megaeventos, exigindo uma abordagem coordenada para maximizar os benefícios e mitigar os riscos.

Um dos impactos mais diretos é a facilitação da mobilidade intrabloco. Um megaevento em um país do Mercosul pode impulsionar o fluxo de pessoas entre os membros, seja para assistir aos jogos, para turismo ou para negócios relacionados. Isso exige a simplificação de procedimentos de fronteira, a harmonização de requisitos de visto e a melhoria da infraestrutura de transporte que conecta os países.

O turismo regional pode ser significativamente estimulado, com visitantes aproveitando a oportunidade para explorar outros destinos no bloco. Isso gera demanda por serviços de hospedagem, alimentação e transporte, beneficiando as economias locais.

As cadeias de suprimentos esportivos e criativos também podem se beneficiar da integração. A demanda por produtos e serviços relacionados ao evento (uniformes, equipamentos, *merchandising*, serviços de design, produção de conteúdo) pode ser atendida por empresas de diferentes países do Mercosul, fomentando o comércio intrabloco e a especialização regional. Isso cria oportunidades para pequenas e médias empresas que, de outra forma, teriam dificuldade em acessar mercados maiores. Além disso, abre-se espaço para a implementação de novas tecnologias, sem abdicar da empregabilidade e capacitação profissional, inclusive com livre circulação de trabalhadores.

A cooperação regulatória é um pilar fundamental para a gestão de megaeventos no contexto do Mercosul. Isso inclui a segurança de eventos com a harmonização de protocolos de segurança, troca de informações de inteligência e coordenação de forças policiais para garantir a proteção de atletas e torcedores em eventos transfronteiriços.

Também é importante afirmar a defesa do consumidor no estabelecimento de padrões comuns para a proteção dos direitos dos consumidores, desde ingressos, pacotes turísticos e serviços relacionados ao evento, incluindo a proteção de dados, com o alinhamento das legislações de para garantir a privacidade dos participantes e a segurança das informações em um ambiente de fluxo transfronteiriço.

Outro ponto de interesse especial está nas compras públicas, com o desenvolvimento de diretrizes comuns para licitações e contratações públicas, promovendo a transparência e a concorrência leal entre empresas do bloco, inclusive com o reconhecimento mútuo de certificações para as certificações de qualidade, segurança e sustentabilidade para produtos e serviços, reduzindo barreiras comerciais entre os países membros do Mercosul.

Essas medidas de cooperação regulatória criam um ambiente mais previsível e seguro para investidores e participantes, além de promover a padronização de boas práticas de compliance. As oportunidades para *clusters* esportivos regionais são vastas, com a possibilidade de desenvolver centros de treinamento especializados, indústrias de equipamentos desportivos e serviços de gestão de eventos que atendam a todo o bloco.

Ainda, a padronização de boas práticas de compliance pode ser um legado duradouro, elevando os padrões de integridade em toda a região.

No entanto, evidentemente que existem desafios significativos. As assimetrias institucionais entre os países membros do Mercosul, em termos de capacidade estatal, marcos legais e níveis de desenvolvimento econômico, podem dificultar a coordenação e a implementação de políticas conjuntas.

O financiamento de projetos de infraestrutura e a partilha de custos e benefícios podem gerar tensões e, além disso tudo, a harmonização normativa é um processo lento e complexo, que exige vontade política e compromisso de longo prazo entre países que possuem culturas e interesses bem diferentes.

Diante desses desafios, o Mercosul deve ter uma agenda balizada em um projeto estruturante integrado considerando a criação de uma plataforma para monitorar e avaliar a conformidade e a integridade na organização de eventos, compartilhando dados e lições aprendidas. Seria também de boa valia a elaboração de um manual de boas práticas para a verificação da idoneidade de parceiros e fornecedores em projetos de megaeventos, adaptado às realidades do bloco e, sobretudo, com uma cooperação no intercâmbio de informações sobre impactos econômicos, sociais e ambientais de eventos passados, para subsidiar o planejamento futuro para com as melhores práticas.

A integração dessas propostas na agenda do Mercosul pode transformar os grandes eventos desportivos em poderosos vetores de desenvolvimento regional, fortalecendo a coesão do bloco e promovendo uma harmonização mais ampla das ordens social e econômica em toda a América do Sul.

## **V. RISCOS, LIMITAÇÕES E MITIGAÇÕES**

Apesar do potencial transformador dos grandes eventos desportivos, sua organização é intrinsecamente associada a uma série de riscos que, se não forem adequadamente gerenciados, podem comprometer a harmonização das ordens social e econômica e resultar em legados negativos.

A identificação e a mitigação desses riscos são cruciais para o sucesso e a sustentabilidade dos megaeventos.

Um dos riscos mais recorrentes é o de sobrecustos e atrasos nas obras e projetos de infraestrutura. A complexidade dos empreendimentos, a pressão por prazos apertados e a falta de planejamento adequado frequentemente levam a estouros orçamentários e à entrega tardia de instalações, gerando frustração pública e desperdício de recursos (FLYVBJERG; BRUZELIUS; ROTHENGATTER, 2003, p. 12).

A captura regulatória é outro risco significativo, pelo qual interesses privados influenciam a formulação de leis e regulamentos em benefício próprio, resultando em contratos desfavoráveis ao interesse público e em isenções fiscais excessivas, por exemplo.

O fenômeno do *greenwashing* e *socialwashing*, que representa a apropriação superficial de discursos de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social, sem um compromisso genuíno com a implementação de práticas eficazes, também se trata de um risco social derivado dos grandes eventos. Isso pode levar a projetos que parecem sustentáveis no papel, mas que na prática geram impactos ambientais e sociais negativos.

Já a gentrificação é um risco social grave, onde o aumento do valor imobiliário e do custo de vida em áreas revitalizadas para o evento leva ao deslocamento de populações de baixa renda, alterando a composição social e cultural dos bairros.

A subutilização de equipamentos pós-evento é um risco econômico e social que se manifesta quando estádios e arenas construídos para o evento não encontram um uso sustentável após sua conclusão, gerando altos custos de manutenção e nenhum benefício para a comunidade.

Além disso, a precarização do trabalho em obras e serviços temporários e o aumento da criminalidade são riscos sociais que exigem atenção e políticas de prevenção robustas.

Para mitigar esses riscos, diversas estratégias podem ser empregadas.

Vale mencionar que a adoção de cláusulas contratuais de integridade, com a inclusão de dispositivos anticorrupção, antissuborno e de direitos humanos em todos os contratos públicos e privados relacionados ao evento, com previsão de sanções severas em caso de descumprimento, trata-se de medida de grande relevância no cenário dos grandes eventos.

A criação de estruturas independentes de acompanhamento da execução de projetos e orçamentos, com participação de especialistas e representantes da sociedade civil, bem como do Poder Público (Tribunais de Contas, Ministério Público, controladoria, etc.), é de essencial participação para o sucesso de um projeto de grande proporção esportiva.

A inclusão de auditorias independentes, com a realização de auditorias financeiras, de desempenho e de conformidade, por entidades externas e imparciais, pode garantir a transparência e a prestação de contas necessárias para um megaevento de sucesso.

Por fim, a cooperação entre empresas, sindicatos e associações do setor para promover boas práticas de governança, ética e responsabilidade social em toda a cadeia de valor do evento pode fazer grande diferença quanto à execução do evento até a concretização do seu legado.

A natureza qualitativa-descritiva do presente estudo, embora permita uma análise aprofundada dos fenômenos, não oferece a generalização estatística de estudos quantitativos. A complexidade dos megaeventos e a multiplicidade de variáveis envolvidas tornam difícil isolar os impactos diretos de um evento de outras tendências de desenvolvimento territorial.

Seria valioso realizar estudos longitudinais que acompanhem os impactos dos megaeventos por décadas, avaliando a sustentabilidade dos legados e a evolução das percepções sociais. A pesquisa comparativa entre diferentes modelos de governança e compliance em megaeventos, em contextos culturais e institucionais distintos, também poderá oferecer *insights* importantes. Tal fato poderá ser revisitado após a Copa FIFA 2030, com a multiplicidade de países como sede dos seus jogos.

Além disso, aprofundar a análise sobre o papel da tecnologia (big data, inteligência artificial etc.) na gestão de riscos e na promoção da transparência em megaeventos é promissor, o que possibilitará aprimorar o planejamento e a gestão de futuros grandes eventos desportivos, transformando-os em verdadeiros motores de desenvolvimento sustentável e equitativo.

## CONCLUSÃO

Os grandes eventos desportivos representam uma dualidade inevitável para os territórios que os sediam: são catalisadores de desenvolvimento e visibilidade, mas também fontes de riscos sociais e econômicos consideráveis.

A tese central deste artigo, a de que a harmonização das ordens social e econômica é um imperativo para o sucesso desses empreendimentos, foi explorada por meio de uma análise multifacetada que abrange desde os fundamentos teóricos até os estudos de caso e as perspectivas regionais.

Os achados deste estudo reforçam que a mera injeção de capital e a construção de infraestruturas não garantem um legado positivo.

A efetividade dos megaeventos como instrumentos de desenvolvimento territorial depende criticamente de uma governança robusta e transparente, que integre múltiplos níveis e

atores. A implementação de programas de compliance e integridade emerge como um pilar inegociável, capaz de mitigar a corrupção, os sobrecustos e a má gestão, protegendo os recursos públicos e a reputação do evento.

A experiência brasileira com a Copa 2014 e o Rio 2016, embora tenha gerado avanços sociais e em infraestrutura, também revelou as fragilidades de um planejamento que nem sempre priorizou a distribuição equitativa dos legados e a mitigação dos impactos sociais negativos.

A distribuição regional dos legados é um desafio complexo, mas essencial para evitar a concentração de benefícios e promover um desenvolvimento mais inclusivo.

Estratégias como fundos compensatórios, arranjos interfederativos e metas de acesso social são cruciais para garantir que os benefícios atinjam as populações mais vulneráveis e as regiões menos favorecidas.

Assim, a perspectiva de eventos multiterritoriais, como a proposta para a Copa 2030, amplifica a necessidade de cooperação regulatória e de compliance transnacional, especialmente em blocos como o Mercosul, onde as assimetrias institucionais e culturais exigem uma agenda coordenada para a harmonização de normas e a promoção de boas práticas.

Diante desse cenário, algumas recomendações práticas podem ser formuladas:

- A.** Checklist de Compliance por Fase: Desenvolver um guia detalhado de compliance para cada fase do ciclo do evento (candidatura, planejamento, execução, pós-evento), incluindo requisitos de *due diligence*, gestão de riscos, canais de denúncia e auditorias.
- B.** Critérios de Distribuição Regional de Investimentos: Estabelecer critérios claros e transparentes para a alocação de recursos e projetos, priorizando o potencial de desenvolvimento local, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental, com indicadores de equidade territorial.
- C.** Agenda Mercosul para Megaeventos: Criar um grupo de trabalho permanente no âmbito do Mercosul para discutir a cooperação regulatória em segurança, defesa do consumidor, proteção de dados e compras públicas, além de desenvolver um observatório regional de integridade e um guia comum de *due diligence* para eventos.

As perspectivas futuras para os grandes eventos desportivos apontam para uma crescente demanda por sustentabilidade, inclusão e responsabilidade.

A sociedade civil e os organismos internacionais estão cada vez mais vigilantes, exigindo que esses eventos não sejam apenas espetáculos, mas também plataformas para o desenvolvimento humano e a promoção de valores éticos.

A capacidade de integrar essas demandas no planejamento e na execução será o diferencial entre um megaevento que deixa um legado de orgulho e um que se torna um fardo para as gerações futuras.

Para tanto, não se pode afastar a aplicação de novas tecnologias para o desenvolvimento e para a vigilância de boas práticas e integridade, sobretudo com os recursos públicos destinados aos megaeventos, sendo crucial ainda a participação de empresas privadas e da sociedade civil nesse processo, desde o planejamento do evento até a consecução do seu legado, sobretudo por meio de políticas públicas e convênios privados, tornando o legado realmente duradouro.

Ademais, o desporto, incluindo os seus grandes eventos, tornou-se um poderoso agente econômico: representa atualmente cerca de 2% do PIB mundial, ou seja, se fosse um país, estaria entre os 11 maiores PIBs do mundo. Hoje, os grandes eventos do desporto são um produto da livre iniciativa e da globalização, mas que mantém a sua precípua função social, harmonizando e concretizando os princípios norteadores das ordens social e econômica, com impactos relevantes no território da sua sede.

Dessa forma, vale enfatizar que a harmonização das ordens social e econômica, portanto, não é apenas um ideal, mas uma condição *sine qua non* para que os grandes eventos desportivos cumpram seu verdadeiro potencial como vetores de transformação positiva e duradoura para os territórios, em um ciclo virtuoso de desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAADE, R. A.; SANDERSON, A. R. The economic impact of stadiums and teams: the new economic geography of professional sports. **Journal of Sports Economics**, v. 7, n. 2, p. 112-133, 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. **Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GETZ, D. Event tourism: Definition, evolution, and research. **Tourism Management**, v. 29, n. 3, p. 403-428, 2008.

GIBSON, C.; WAITT, G.; FINN, M. The Olympic Games and the city: A critical review of the literature. **Urban Studies**, v. 51, n. 1, p. 78-95, 2014.

- HESKETH, T. The social and economic impact of the Olympic Games. **Journal of Public Health**, v. 33, n. 1, p. 89-92, 2011.
- ISO 37001. Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use. **International Organization for Standardization**, 2016.
- MARKS, G.; HOOGHE, L. Multi-level governance and European integration. **European Journal of Political Research**, v. 43, n. 5, p. 699-720, 2004.
- MASSON, Aloisio. **O desporto como instrumento do direito econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- PUTNAM, R. D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- ROSE, A. K. The economic impact of mega-events. **Journal of Urban Economics**, v. 97, p. 45-56, 2017.
- UN. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework**. United Nations, 2018.