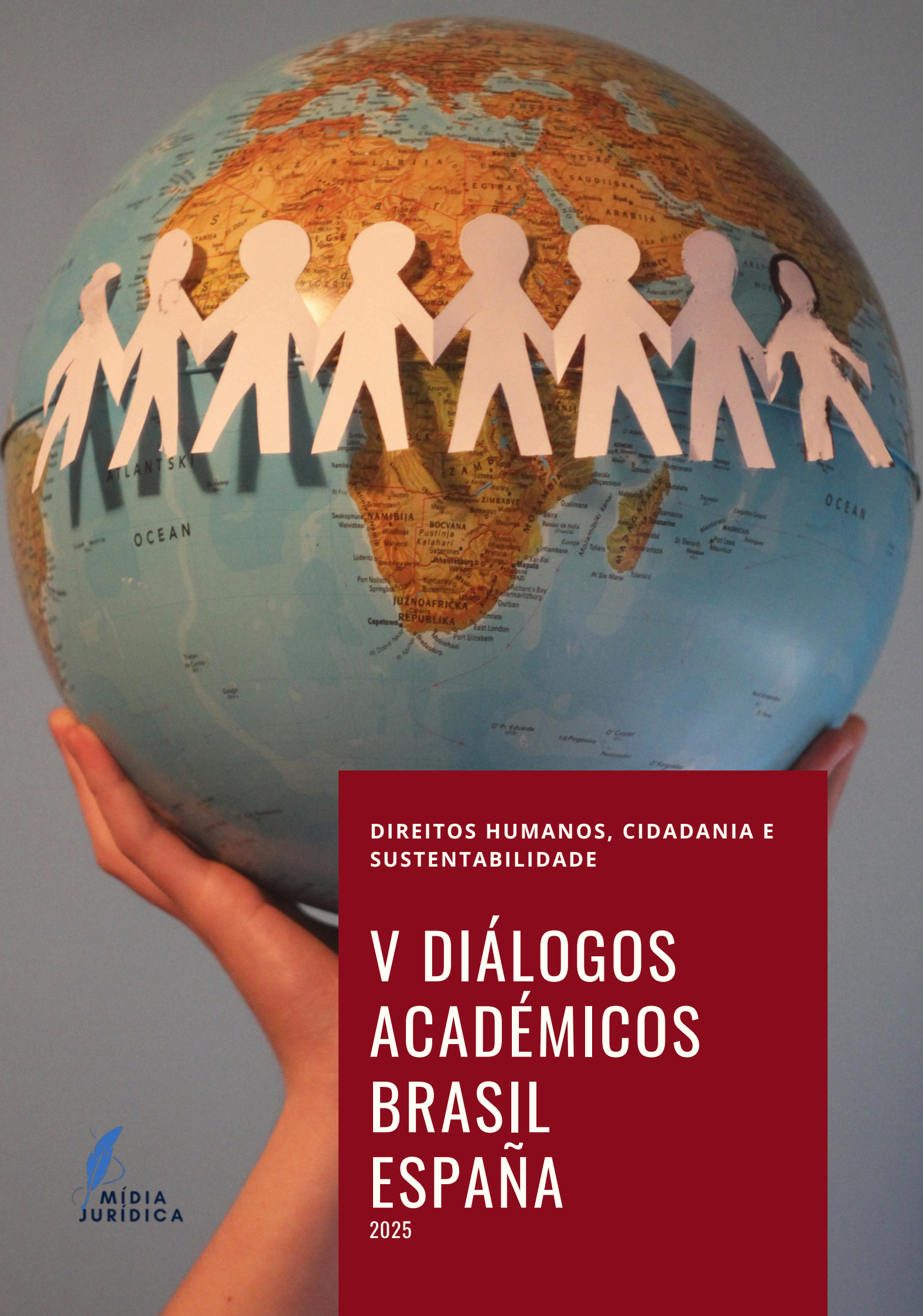




**DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E
SUSTENTABILIDADE**

V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL ESPAÑA

2025

V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL-ESPAÑA

DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE

Organização: Jacqueline da Silva Deolindo

Autores (ordem alfabética):

Adriano Fernandes Ferreira
Álvaro González-Juliana
Amanda Nicole Aguiar de Oliveira
Andrea Luciana Martins
Caio Augusto Teixeira Souto
Caio Vinícius Martins da Costa
Christiano Abelardo Fagundes Freitas
Cleita Lilian Corrêa dos Santos
Daniel Rodrigues Fireman de Araújo
Diego Almeida de Oliveira
Fernando García-Moreno Rodríguez
Francisco Moyano Diez
Guilherme Peña de Moraes
Hugo de Oliveira Gayoso
Iasmin Alves Byron Marques
Ilma Alessandra de Lima Cabral
Inês Cabral Ururahy de Souza
Jacqueline da Silva Deolindo
Jeferson Nogueira Fernandes
José Manuel Cantera Cuartango
Marcele Xavier Torres
Marcos José Vieira Curvello
Marcus Vinicius Nascimento Fonseca
Maurício Costa da Silva
Mauro Celso Melo Pereira Filho
Nelcy Renata Silva de Souza
Nuria Belloso Martín
Patricia Fortes Attademo Ferreira
Paulo Sérgio Vasconcelos
Pedro Diaz Peralta
Priscila Elise Alves Vasconcelos
Robson Mendonça Ribeiro
Rossana Marina de Seta Fisciletti



Obra coletiva • Acesso aberto

COMITÉ CIENTÍFICO ESPAÑOL

Luis Esteban Delgado del Rincón
José Javier Santamaría Ibeas
Tomás Prieto Álvarez

COMITÊ CIENTÍFICO BRASILEIRO

Carlos Alexandre de Azevedo Campos
Daniela Bogado Bastos de Oliveira
Sana Gimenes Alvarenga Domingues

FICHA TÉCNICA

CONCEPÇÃO:

Claudia Ribeiro Pereira Nunes
Inês Cabral Ururahy de Souza

ORGANIZAÇÃO, PROJETO EDITORIAL E EDIÇÃO:

Jacqueline da Silva Deolindo

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

V Diálogos académicos Brasil : España 2025 [livro eletrônico] : direitos humanos, cidadania e sustentabilidade / organização Jacqueline da Silva Deolindo. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro : Réplica Publicações : Universidad Complutense de Madrid, 2025.
PDF

Vários autores.
Bibliografia
ISBN 978-85-68210-18-5

1. Coletânea/Miscelânea 2. Cidadania
3. Direitos humanos 4. Inteligência artificial
5. Pedagogia 6. Políticas públicas 7. Sociologia
8. Sustentabilidade social I. Deolindo, Jacqueline da Silva.

25-303667.0

CDD-323.40981

Índices para catálogo sistemático:

1. Cidadania : Direitos humanos : Ciências políticas
323.40981

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL-ESPAÑA DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE

SUMÁRIO

Prefácio

Nuria Bellosó Martín

i

Apresentação

Inês Cabral Ururahy de Souza

ii

Seção I

DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA DIGITALIZAÇÃO E PLATAFORMIZAÇÃO

DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA DIGITALIZACIÓN Y LA PLATAFORMIZACIÓN

**Do conhecimento tradicional à inovação tecnológica: ervas medicinais da
Amazônia sob a ótica da inteligência artificial e da propriedade industrial**

Andrea Luciana Martins

Pedro Díaz Peralta

16-36

**Streaming, cidadania e sustentabilidade cultural: tensões entre regulação privada e
o direito à cultura**

Marcos José Vieira Curvello

37-58

**Os desafios da transparência dos algoritmos e os direitos da cidadania na
sociedade tecnológica: uma análise à luz do Direito espanhol**

Álvaro González-Juliana

59-76

**Desafios na aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito
empresarial brasileiro**

Caio Vinícius Martins da Costa

Rossana Marina de Seta Fisciletti

77-88

La Cuarta Ola de Derechos Humanos: justificación y problemática

Francisco Moyano Diez

89-106

Seção II
CIDADES SUSTENTÁVEIS, CLIMA E CIDADANIA: UMA RELAÇÃO
INDISSOCIÁVEL
CIUDADES SOSTENIBLES, CLIMA Y CIUDADANÍA: UNA RELACIÓN
INDISOCIABLE

Asentamientos inhumanos y ciudades sostenibles

José Manuel Cantera Cuatango
108-127

Claves y principales retos de la “Ciudad Informal”

Fernando García-Moreno Rodríguez
128-154

**A gestão democrática dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha: disputas,
participação e inovações institucionais**

Jeferson Nogueira Fernandes
155-177

**Responsabilidade climática: como o compliance e ESG contribuem na ecoeficiência
dos gestores públicos**

Priscila Elise Alves Vasconcelos
Paulo Sérgio Vasconcelos
Guilherme Peña de Moraes
178-189

**Estrada Parque BR-319: a busca por uma política pública sustentável que reduza
as desigualdades históricas do Amazonas**

Adriano Fernandes Ferreira
Maurício Costa da Silva
Mauro Celso Melo Pereira Filho
Marcus Vinicius Nascimento Fonseca
Daniel Rodrigues Fireman de Araújo
Iasmin Alves Byron Marques
Diego Almeida de Oliveira
Robson Mendonça Ribeiro
190-212

Seção III
SUSTENTABILIDADE SOCIAL: AÇÃO ESSENCIAL NO NOVO MILÊNIO
SOSTENIBILIDAD SOCIAL: ACCIÓN ESENCIAL EN EL NUEVO
MILENIO

**A viabilização do acesso à Justiça pelos Núcleos de Práticas Jurídicas: a
experiência do NPJ Polo Justiça Federal da Universidade do Estado do Amazonas**

Patricia Fortes Attademo Ferreira
Amanda Nicole Aguiar de Oliveira

Nelcy Renata Silva de Souza
214-228

As garantias de vida sustentável como direito humano e condições de cidadania
Inês Cabral Ururahy de Souza
229-246

Direitos humanos e medicina comunitária: a contribuição dos saberes indígenas para a saúde coletiva
Caio Augusto Teixeira Souto
247-264

Redução da jornada de trabalho, sem redução salarial, para os(as) empregados(as) com filhos com Transtorno do Espectro Autista (TEA)
Christiano Abelardo Fagundes Freitas
265-282

Direito, cidadania e sustentabilidade: o fim da escala 6x1
Cleita Lilian Corrêa dos Santos
283-294

A Fonoaudiologia e as políticas públicas no município de Campos dos Goytacazes: promoção da saúde na Educação
Ilma Alessandra de Lima Cabral
295-308

Reflexões sobre a inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista no Ensino Superior
Marcele Xavier Torres
309-324

Comunicação para a Mudança Social: um marco teórico desde a América Latina para reflexões e ações em direitos humanos, cidadania e sustentabilidade
Jacqueline da Silva Deolindo
Hugo de Oliveira Gayoso
325-348

Programa do evento: V Diálogos Académicos Brasil-España
350-353

Prefacio

Redactar un Prefacio a la obra titulada “Ciudadanía, Direitos Humanos e Sustentabilidade”, en la que se recogen las colaboraciones de ilustres y reconocidos profesores, procedentes de diversas Universidades de nuestro país hermano, Brasil, que vienen participando activamente de los *Diálogos Académicos Brasil-España*, es todo un honor. Y más aún, compartir el espacio de la presentación del libro con la Magnífica ExReitora, Dra. Dña. Inés Cabral de Souza Ururhay, con quien desde hace veinticinco años, iniciamos un camino de colaboración académica e investigadora, que ha culminado en una estrecha amistad y reconocimiento académico mutuo que ha perdurado y fructificado hasta la actualidad.

La celebración, en la Universidad de Burgos, de estos Diálogos a través de unas Jornadas, a la par que también se celebrarán, seguidamente, en la sede de la Universidad Complutense de Madrid, ha logrado crear un escenario idóneo para que los profesores de la Universidad de Burgos puedan conocer las inquietudes y aportaciones que se presentan en el contexto brasileño acerca de los Derechos humanos y ciudadanía, a la vez que permite compartir ideas y propuestas. Hemos intentado crear un puente entre sistemas jurídicos distanciados por el océano Atlántico, pero tan cercanos en cuanto al propósito de la defensa de los derechos humanos, de una ciudadanía digna, y de la firme convicción de afrontar los desafíos a los que una sociedad en continua evolución presenta al Derecho.

Problemáticas actuales como el cambio climático, crisis ecológica, los nuevos ecologismos (climático, feminista), las nuevas tecnologías (ámbito digital e inteligencia artificial); la relación entre Ciencia y Derecho (neuroderechos-*neurolaw*), los nuevos modelos de ciudad en un contexto de sostenibilidad acorde a la Agenda 2030, el lugar de los no-humanos en la concepción del mundo, la renovada concepción nietzscheana del superhombre, nuevas formas de conocimiento no racional, posrealismo como etapa superadora de la posverdad -como apunta Markus Gabriel-, Bioderecho y sus retos, y tantos otros temas, ponen de relieve que la sociedad está en continuo cambio y que, el Derecho “vivo”, a su vez, va ocupándose y regulando estos desafíos. Todos estos desafíos, a su vez, están estrechamente vinculados a la Justicia (Justicia climática, Justicia predictiva, Justicia intergeneracional, sin olvidar la Justicia distributiva y la conmutativa), de la cual, el Derecho, ni puede ni debe desligarse.

Vivimos tiempos convulsos para los Derechos humanos, la ciudadanía y la sostenibilidad. Son tres coordenadas profundamente interligadas y que marcan algunos de los principales desafíos a los que el Derecho debe dar respuesta. Los derechos humanos dependen, cada vez más, de cómo se define la pertenencia (ciudadanía) y la relación con el entorno (sostenibilidad).

No hay que conformarse con lamentos sobre vulneraciones de derechos humanos o

sobre la crisis del universalismo que se atribuye a los derechos. Este cuestionado universalismo hace referencia a la creciente dificultad para sostener la idea de que tales derechos humanos son válidos y aplicables de manera igual en todas las culturas, países y contextos históricos. Los argumentos más repetidos son, por un lado, el del desmentido empírico de la tesis de la universalidad de los derechos, en cuanto que, muchos Estados, se vulneran y no se respetan; y, por otro, el relativismo cultural y axiológico, que niega la universalidad, inalienabilidad e indivisibilidad de los derechos humanos, y que, a la vez que descuidan la igualdad -lo que conlleva que haya unos seres humanos más iguales que los demás, cuya dignidad parece primar sobre otras, rememorando a Orwell-, hacen que se ponga en cuestión la titularidad de los derechos, creando una aparente dicotomía entre derechos individuales y derechos colectivos y de grupos. Autores como Gianni Tognoni, en un artículo titulado “E ufficiale: i diritti umani sono scaduti”, publicado en 2021 en *Volere la luna*, hacen referencia a que ha caducado la idea de los derechos universales. Este argumentario no debe tomarse a la ligera en cuanto que puede llevar a recuperar el postulado marxista revisado, como si los derechos humanos fueran la nueva religión, desempeñando el papel del opio del pueblo, y amparando escenarios de opresión y de dominación.

Las dificultades que atañen a la consecución de los derechos humanos son numerosas: Desigualdades globales -Sur Global frente al Norte Global-; Desconfianza en instituciones internacionales -organismos como la ONU o la Corte Penal Internacional son criticados por inconsistencia en la aplicación de sanciones y juicios. La falta de mecanismos efectivos para obligar a todos los Estados a cumplir los tratados lo pone de relieve-; Colisión entre derechos -el aumento de demandas sobre nuevos derechos (ambientales, digitales, de género, de minorías sexuales) genera tensiones con sistemas jurídicos y culturas tradicionales. La polémica que rodea al movimiento *woke*, el cual se concentra casi en exclusiva en los problemas de la emancipación de género y racial, por encima de la desigualdad en recursos (y derechos) da cuenta de la fragmentación existente en la reivindicación de derechos-; Nuevos nacionalismos y soberanismo -movimientos nacionalistas y populistas defienden la prioridad de la soberanía estatal frente a compromisos internacionales. El universalismo se percibe como una amenaza a la autodeterminación y las tradiciones nacionales; Cambios en el orden mundial -la irrupción de los BRIC (Brasil, India, China, Rusia) con países algunos de ellos con visiones distintas sobre los derechos humanos debilita el consenso previo dominado por países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial-. En definitiva, la multipolaridad da lugar a múltiples narrativas de derechos que puede acabar contaminando el discurso de los derechos humanos, por lo que los especialistas del ámbito jurídico deben estar siempre atentos.

Y si son incontables los desafíos para los derechos humanos, también la ciudadanía y la sostenibilidad deben hacer frente a otros retos. Con la ciudadanía se puede citar la exclusión de personas migrantes y apátridas, la ciudadanía limitada o condicionada (por

la desigualdad económica, en el acceso al ámbito digital -personas mayores, personas con discapacidad- y tantos otros). Entre los desafíos con relación a la sostenibilidad se puede citar el impacto del cambio climático en los derechos humanos, la desigualdad ambiental, o el conflicto entre desarrollo y derechos.

La intersección entre estas tres coordenadas -ciudadanía, sostenibilidad y derechos humanos- es lo que abre la puerta a demandas que requieren una respuesta por parte del Derecho: la ciudadanía ecológica constituye el exponente de que hay nuevos modelos de ciudadanía que incluyen deberes hacia el medio ambiente; la justicia climática, que lucha por asegurar que las acciones contra el cambio climático respeten los derechos humanos y sean justas entre generaciones y pueblos; los derechos de las generaciones futuras, en cuanto que el debate sobre la sostenibilidad pone sobre en cuestión el alcance temporal de los derechos humanos (¿cómo garantizarlos a personas que aún no han nacido?). La participación ciudadana, la libertad de expresión y el acceso a la información son derechos clave para tomar decisiones sostenibles.

Los grandes filósofos griegos, con sus reflexiones sobre la justicia, la virtud, la ciudadanía, y la relación del ser humano con la naturaleza y la comunidad, en cierta medida, ya anticiparon temas que forman parte de los actuales debates. Así, Platón (427-327 a.C.) ya señaló que “la ciudad será bien gobernada cuando los que gobiernan piensen menos en sí mismos y más en la ciudad” (*La República*). La responsabilidad del gobierno hacia el bien común se proyecta en la idea de una ciudadanía activa y políticas sostenibles. Su discípulo, Aristóteles (384-322 a.C.), apuntó que “Lo que es común a un número muy grande de personas recibe el menor cuidado” (*Política*). Esta advertencia aristotélica anticipa el concepto de la tragedia de los comunes, que resulta clave en el debate sobre la sostenibilidad, ya que si nadie se responsabiliza por los recursos compartidos (agua, aire, tierra), todos pierden.

También es conocido el filósofo Heráclito (535-475 a.C.) por sus reflexiones acerca de los elementos de la naturaleza: “La naturaleza ama esconderse” (Fragmento 123). Esta reflexión puede interpretarse como una reflexión sobre la naturaleza, que debemos respetar y no explotar sin medida, tal y como exige una visión sostenible. Diógenes de Sínope (412-323 a.C.), con su célebre frase “Yo soy ciudadano del mundo” (*Kosmopolites*), expresa un antecedente de la ciudadanía global, muy alineada con los desafíos de los derechos humanos universales y la responsabilidad global ante la crisis ambiental. En definitiva, bien común, justicia, equilibrio con la naturaleza ya formaban parte de las reflexiones de los filósofos griegos como condiciones inseparables para una vida verdaderamente humana.

Actualmente, el principio de la sostenibilidad o de sustentabilidad, desde un inicial ámbito económico se ha extendido hasta llegar al ámbito jurídico donde está llamado a convertirse en un principio jurídico con poderosa irradiación en numerosas cuestiones. El medio ambiente – em cuanto ámbito natural en el que se desarrolla la vida humana – constituye el marco por excelencia al que se le aplica el principio de sustentabilidad y

de desarrollo sostenible, pero hay otros ámbitos.

Desarrollo sostenible y sostenibilidad son términos distintos. Etimológicamente, sostenible significa “que puede ser sostenido”, y desarrollo, que algo cambia, se hace mejor o distinto. Entonces, el desarrollo sostenible requiere proponer los cambios de tal forma que las necesidades de la humanidad queden cubiertas, pero sin deteriorar los recursos. Desde el sistema internacional, organismos internacionales como las Naciones Unidas (ONU), a través de mediante Declaraciones y Cumbres internacionales, o desde el propio ámbito de la Unión Europea (UE), a través de diversas estrategias, han venido dando pasos en la consecución de esta sostenibilidad. A nivel global, la aprobación de “Transformar nuestro mundo: Agenda 2030” con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM para el Desarrollo Sostenible) puso el acento en las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. En toda esta estrategia, los seres humanos -y sus consiguientes derechos- son los que deben situarse en el centro de las preocupaciones de esta sostenibilidad. No pueden ignorarse las dificultades que tal propósito conlleva -no hay consenso sobre la noción de riesgo que lo preside, tampoco sobre el derecho al futuro- pero ello no impide que, desde el ámbito académico, se continúe trabajando con dedicación, en aras de perfilar las mejores condiciones para que la ciudadanía y la sostenibilidad puedan contribuir a garantizar los derechos humanos.

Desde el grupo de profesores de la Universidad de Burgos que participan en la obra, se aportan tres relevantes colaboraciones.

Fernando García-Moreno Rodríguez, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos, en su capítulo titulado “Claves y principales retos de la ciudad informal”, compendia y estudia, con brillantez, las claves más importantes de esa “ciudad informal”, que vienen a concretarse en su delimitación conceptual frente a la “ciudad oficial”. Para ello, examina, desde su génesis hasta su evolución actual, causas que han propiciado su surgimiento de manera que, a partir de este diagnóstico, analiza los retos que surgen que son los de reconducir la “ciudad informal” a la “ciudad oficial”, implementar el desarrollo sostenible y garantizar el ejercicio de los derechos humanos a todos y cada uno de los que habitan en la ciudad. El profesor García-Moreno, experto en urbanismo- entre otros temas- y buen conocedor de las problemáticas y desafíos que el desarrollo de las ciudades ha tenido y tiene en Brasil, hace una especial mención al análisis de su situación, con particular consideración a la problemática de las favelas y algunas respuestas como los “Movimientos sociales urbanos”.

En tiempos de sostenibilidad y de configuración del “derecho a la ciudad” como un derecho emergente, la reflexión sobre distintas propuestas de modelos de ciudad resultan muy oportunas y necesarias.

Francisco Moyano Díez, con Máster en Derecho del entorno digital y la ciberseguridad, y Doctorando de la Universidad de Burgos, presenta el trabajo “La cuarta ola de

Derechos humanos: justificación y problemática”, en la que examina la cuestión de los derechos digitales en cuanto a su posible consideración como cuarta generación de derechos humanos. En su análisis se detiene tanto en una presentación de los mismos, como en su reconocimiento internacional, los instrumentos de tutela que requieren, así como los numerosos retos que plantea el entorno digital, todo ello en aras de verificar si estamos ante una cuarta ola de derechos humanos, y de proponer soluciones a las problemáticas que se suscitan.

Derechos “clásicos” como la privacidad, la libertad de expresión y el derecho a la intimidad afrontan nuevas amenazas ante los usos del ámbito digital. Es conocido que las dimensiones y/o generaciones -u otras denominaciones existentes- de los derechos humanos a lo largo de la historia, además de ser variadas, han venido explicitando la evolución que experimentaban las necesidades humanas y, con ellas, las respuestas requeridas. En esta nueva ola, subraya Moyano, no sólo incluiría derechos emergentes (derecho a la protección de datos, derecho al olvido, derecho al acceso equitativo o internet) sino que demandaría también la reinterpretación de los derechos ya existentes a la luz de la nueva realidad digital (regulación de la IA, protección contra la vigilancia masiva, garantía de la equidad en el acceso y en el uso de las tecnologías emergentes, derecho a la desconexión, derecho a la neutralidad de la red, protección de los menores en entornos virtuales, entre otros). Tales derechos digitales no dejan de ser la extensión de los derechos humanos al ámbito digital.

En España, junto a la Ley de Protección de datos personales (*hard law*), la Carta de derechos digitales, aprobada por el Gobierno de España en julio de 2021 (*soft law*), se configura como una estrategia para ir implementándose en todos los ámbitos.

El profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos, que desarrolla su labor investigadora en materia de urbanismo, medio ambiente y contratación pública, José Manuel Cantera Cuartango, aporta la colaboración titulada “Asentamientos inhumanos y ciudades sostenibles”. El Objetivo de desarrollo sostenible, ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” es uno de los grandes retos a lograr. Favelas, chabolas, villas miseria, continúan siendo una realidad en numerosas ciudades del mundo.

Su aportación tiene como objeto estudiar el grado de implementación del principio de desarrollo sostenible en los asentamientos inhumanos y en el patrimonio humano recogido en la legislación urbanística y territorial de los países del continente americano. Su trabajo parte de analizar cuál es el trato que reciben los asentamientos inhumanos y el patrimonio urbano sostenible en los textos internacionales. A partir de ahí, examinará cómo actúan los elementos patrimoniales en los asentamientos humanos (y, dentro de estos, en sus diferentes tipologías). Por último, realizará un análisis específico de la influencia y efectos que la sostenibilidad patrimonial urbana tiene en los asentamientos irregulares y en las ciudades ordenadas en la normativa urbanística de Brasil.

Todos los trabajos que se contienen en este libro, son una reivindicación de la dignidad, de la igualdad de todos los seres humanos, de la inclusión -a través de la ciudadanía- con sus límites cuando procedan, pero siempre en la línea de un cosmopolitismo humanista, y de una invocación a la solidaridad -incluyendo a las generaciones venideras- a través de la sostenibilidad. Frente a las tesis de un individualismo ontológico, la interdependencia, la alteridad, la consideración “del otro”, el bien común, se alzan como arquetipos a los que el Derecho debe de tender. Y ello se engarza con otra tendencia que no debe descuidarse, la del “universalismo ecologista”, que se proyecta más allá del universalismo antropocéntrico. La naturaleza, las ciudades, los bosques -cuando termino de escribir estas líneas, en España están acabando de extinguir los incendios en los que han ardido miles de hectáreas de montes en núcleos rurales-, la paz -que resuena como una utopía que colisiona con las guerras activas y las estrategias de ampliación del presupuesto para defensa y armamento- no son meras retórica sino expresión de un universo axiológico por el que hay que seguir luchando.

En definitiva, las aportaciones de los prestigiosos profesores de Universidades brasileñas como también las de los colaboradores de la Universidad de Burgos, permiten augurar la calidad de esta obra en la que, a buen seguro, los lectores podrán encontrar atinadas y pertinentes reflexiones sobre temas de la mayor actualidad con el nexo común del hilo umbilical de los derechos humanos, expresados a través de la ciudadanía y de la sostenibilidad. Una contribución que expresa los valores en los que creemos y defendemos, la dignidad humana en última instancia.

Nuria Belloso Martín
Hospital del Rey (Burgos)
28 de agosto de 2025

Apresentação

Há alguns anos, deu-se início a ideia de uma Jornada Brasil-Espanha para a realização de diálogos acadêmicos entre docentes.

Desde o primeiro momento, tive o apoio da Prof^{ra}. Dr^a. Nuria Belloso Martín, orientadora do meu Doutorado na Universidade de Burgos e amiga, que abriu as portas para o início dos nossos Diálogos, concretizando as Jornadas Brasil-Espanha.

O tempo cresceu nosso caminhar e com a Prof^a Cláudia Ribeiro Pereira Nunes chegou a Universidade Complutense de Madri.

Hoje é com grande orgulho que elaboro junto à Prof^a. Dr^a. Nuria o Prefácio de tão importante obra intitulada “Direitos Humanos, Cidadania e Sustentabilidade: Desafios e Perspectivas.”

Os “diálogos acadêmicos” fazem referência aos novos direitos e à necessidade de discuti-los à luz dos direitos humanos, presentes nas constituições dos países democráticos, que ao respeitarem esses direitos como condição de uma convivência civilizada entre os homens possibilitam a paz, que nasce da interação de experiências e do esforço coletivo em defesa da universalização de garantias capazes de chegar a todos os lugares do mundo.

Os direitos humanos no contexto de um tempo marcado por divergências políticas, ideológicas, econômicas e culturais, têm seu processo de consolidação dos direitos abrangendo uma enorme diversidade de questões e demandas contemporâneas, que surgem à medida que as mudanças vão transformando o campo do direito e abrindo espaço para novos desafios.

Entre os temas que possibilitam os diálogos entre Brasil e Espanha, no âmbito das pesquisas acadêmicas, estão os que são apresentados nos Diálogos Acadêmicos 2025, oportunidade de compartilhamento de conhecimentos em diversas áreas, que enriquecem o ambiente acadêmico e a produção de conhecimento que demonstra a contribuição das Universidades espanholas e brasileiras no propósito de uma publicação em defesa dos Direitos Humanos.

Esses novos direitos e ações contemporâneas surgem como garantias da vida do cidadão global deste novo milênio, visto que as transformações acontecidas nas três últimas décadas dão a real dimensão das demandas atuais e da importância de se discutir os campos dos novos direitos de cidadania, que estão na configuração dos direitos humanos, pois estes pairam como norteadores das constituições dos países em que o estado de direitos é respeitado em todos os âmbitos legais.

Dialogar com questões que estão presentes no cotidiano dos cidadãos significa criar pontes para que esses direitos estejam na prática das relações sociais nas diferentes culturas e que se coloquem efetivamente como direitos que o cidadão comum não pode

violar. Essas garantias devem ser inalienáveis, visto ser a vida em sociedade um lugar no qual a visão de sociabilidade e convivência democrática deve imperar no processo da anulação de conflitos e embates que muitas vezes impedem o desenvolvimento sustentável.

A publicação de artigos científicos, em um livro acadêmico que une Instituições de diferentes países e opiniões sobre direitos humanos, cidadania e sustentabilidade, contribui para o avanço de conhecimentos, gerando novas pesquisas e colaborações, impactando as comunidades acadêmicas internacionais e fazendo avançar a agenda de eventos e ações centradas nos direitos à vida e às condições ideais de saúde e bem estar.

Os autores e textos que dialogam neste livro, abordam temáticas ligadas aos direitos humanos no momento contemporâneo. Andrea Martins trata do conhecimento tradicional à inovação tecnológica ao comentar sobre ervas medicinais da Amazônia e a propriedade industrial com suas consequências. Marcos Curvello destaca a regulação privada e o direito à cultura ao analisar a relação entre streaming, cidadania e sustentabilidade cultural. Ilma Cabral, no âmbito da saúde e educação, comenta sobre as políticas públicas na área da fonoaudiologia, ao passo que Marcele Torres aborda o transtorno espectro autista a partir de reflexões sobre a inclusão desses estudantes no Ensino Superior.

Continuando os diálogos, Christiano Fagundes fala sobre a redução da jornada de trabalho sem redução salarial para empregados (as) que têm filhos com diagnóstico/laudo de TEA. Cleita Lilian dos Santos analisa o fim da escala 6X1 dos trabalhadores brasileiros com base no trinômio direito, cidadania e sustentabilidade. Inês Ururahy aponta as garantias de vida sustentável como direito humano e condições de cidadania com base nas legislações. Jeferson Fernandes comenta sobre a gestão democrática dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha considerando disputas e inovações institucionais. Por fim, Jacqueline da Silva Deolindo e Hugo de Oliveira Gayoso analisam a comunicação para o desenvolvimento e mudança social no contexto da América Latina à luz dos direitos humanos, cidadania e sustentabilidade.

Ampliar as discussões que envolvem a cidadania, a sustentabilidade e os direitos humanos é investir no discurso do combate às desigualdades, às formas sobreviventes nesse século do imperialismo que anula os sonhos das populações periféricas, das lutas dos grupos e instituições na defesa de uma convivência pacífica entre os homens, que seja capaz de não só preservar direitos, mas sobretudo de humanizar as relações entre os homens, países, estados e diferentes culturas.

Os seres humanos, como produtores de cultura e seres históricos, carregam em suas trajetórias as raízes do seu tempo, lugar, vivências e cada vez mais as novas gerações sentem o peso de um passado de guerras e conflitos, que se repetem na contemporaneidade. Resgatar valores presentes nos direitos humanos significa investir em um projeto de sociedade, no qual o meio ambiente, o respeito à diversidade cultural sejam garantidores do alcance da plena cidadania e de possibilidade de vida sustentável em amplo sentido.

É tempo de unir forças e a Academia cumpre seu papel de questionar e trazer para o centro dos debates no campo do direito, os desafios que atualmente permeiam a vida cotidiana das populações. Sem as discussões necessárias ao aprofundamento das questões que atingem o coletivo, os homens não serão capazes de vencer o arbítrio, o autoritarismo, o novo imperialismo que impedem os mais vulneráveis de uma sobrevivência digna.

A busca por igualdade e justiça tem se constituído em lema das democracias que ao longo das últimas décadas criaram leis que refletem a consolidação do estado democrático de direito e das garantias constitucionais preservadoras da cidadania, sustentabilidade e equidade. As obstruções que vêm se manifestando em muitos países, resultantes das posições políticas radicais, estão sendo rebatidas por uma justiça que paira sobre as estratégias que tentam eliminar direitos e conquistas sociais.

Ainda há muito que fazer para que os direitos humanos estejam sintonizados com a cidadania de todos os grupos que formam as sociedades, sobretudo no tocante à sustentabilidade como direito dos cidadãos a uma vida plena e garantidora da liberdade, da justiça, da ética e da preservação da vida digna.

Que as leituras desses textos possam promover diálogos cada vez mais profundos, no sentido de possibilitar que cidadãos com seus diferentes pontos de vista ideológicos se reconheçam como cidadãos pertencentes à categoria do humano e como tal, portadores de direitos e à vida com justiça, paz e dignidade humana.

Inês Cabral Ururahy de Souza
Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil
30 de agosto de 2025

DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DA DIGITALIZAÇÃO E PLATAFORMIZAÇÃO

DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA DIGITALIZACIÓN Y LA PLATAFORMIZACIÓN

Do conhecimento tradicional à inovação tecnológica: ervas medicinais da Amazônia sob a ótica da inteligência artificial e da propriedade industrial

Del conocimiento tradicional a la innovación tecnológica: plantas medicinales de la Amazonía desde la perspectiva de la inteligencia artificial y la propiedad industrial

From traditional knowledge to technological innovation: amazonian medicinal herbs through the lens of artificial intelligence and industrial property

Andrea Luciana Martins¹

Pedro Diaz Peralta²

Resumo: O artigo aborda a integração do conhecimento tradicional das comunidades amazônicas sobre ervas medicinais com tecnologias avançadas, como a Inteligência Artificial (IA) e os mecanismos de Propriedade Industrial (PI). Ele destaca o papel das comunidades locais na preservação da biodiversidade e na transmissão de saberes ancestrais. A IA é apresentada como uma ferramenta poderosa para catalogar e analisar as propriedades químicas das ervas, promovendo descobertas terapêuticas e o uso sustentável. Além disso, o texto explora como a Propriedade Industrial pode proteger esse conhecimento, combater a biopirataria e garantir benefícios justos às comunidades envolvidas. O texto contempla uma análise multidisciplinar que conecta a inovação tecnológica, o conhecimento tradicional e o Direito, promovendo uma abordagem equilibrada e ética sobre o tema. A sinergia entre tradição e inovação é proposta como um modelo ético para valorizar e preservar as riquezas naturais e culturais da Amazônia.

¹Advogada, Especialista em Gestão de Projetos, Propriedade Intelectual e Direito Digital, Articulista, Perita Judicial, Sócia de Empresa de Inovação Tecnológica com atuação em Propriedade Intelectual, especialmente em Propriedade Industrial. Membro da Associação Brasileira dos Agentes da Propriedade Industrial – ABAPI. Agente da Propriedade Industrial do Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI. Investigadora de GGINNS Research Group – Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability. E-mail: andreamartins.adv.br@gmail.com.

²Doutor em Direito pela Universidad Complutense de Madrid, com vasta atuação internacional em Direito da Saúde, Bioética e Propriedade Intelectual. Atuou como auditor de saúde pública na Comissão Europeia por quase duas décadas e é pesquisador sênior da Universidad Complutense. É autor de obras relevantes, incluindo livro sobre o regime jurídico das plantas medicinais. Foi pesquisador visitante em Harvard e Oxford, com premiações no Brasil por sua contribuição à bioética. Atua nas áreas de Direito Europeu da Saúde, Ciências Ambientais, farmacologia e inovação tecnológica.

Palavras-chave: conhecimento tradicional; inovação tecnológica; ervas medicinais da Amazônia; Inteligência Artificial (IA); Propriedade Industrial (PI)

Resumen: El artículo aborda la integración del conocimiento tradicional de las comunidades amazónicas sobre hierbas medicinales con tecnologías avanzadas, como la Inteligencia Artificial (IA) y los mecanismos de Propiedad Industrial (PI). Se destaca el papel de las comunidades locales en la preservación de la biodiversidad y en la transmisión de saberes ancestrales. La IA se presenta como una herramienta poderosa para catalogar y analizar las propiedades químicas de las hierbas, promoviendo descubrimientos terapéuticos y su uso sostenible. Además, el texto explora cómo la Propiedad Industrial puede proteger este conocimiento, combatir la biopiratería y garantizar beneficios justos para las comunidades involucradas. El texto contempla un análisis multidisciplinario que conecta la innovación tecnológica, el conocimiento tradicional y el Derecho, promoviendo un enfoque equilibrado y ético sobre el tema. La sinergia entre tradición e innovación se propone como un modelo ético para valorar y preservar las riquezas naturales y culturales de la Amazonía.

Palabras clave: conocimiento tradicional; innovación tecnológica; hierbas medicinales de la Amazonía; Inteligencia Artificial (IA); Propiedad Industrial (PI)

Abstract: This research examines the integration of traditional knowledge held by Amazonian communities regarding medicinal herbs with advanced technologies, including Artificial Intelligence (AI) and intellectual property (IP) mechanisms. It highlights the essential role of local communities in preserving biodiversity and transmitting ancestral knowledge. AI is presented as a powerful tool for cataloging and analyzing the chemical properties of herbs, thereby enabling therapeutic discoveries and promoting sustainable use. Furthermore, the article examines how Industrial Property frameworks can be utilized to safeguard this knowledge, combat biopiracy, and ensure equitable benefit-sharing for the communities involved. Through a multidisciplinary analysis, the paper connects technological innovation, traditional knowledge, and legal frameworks, advocating for a balanced and ethical approach to the topic. The synergy between tradition and innovation is proposed as an ethical model for valuing and preserving the natural and cultural heritage of the Amazon.

Keywords: traditional knowledge; technological innovation; Amazonian medicinal herbs; Artificial Intelligence (AI); Industrial Property (IP)

1. Introdução

1.1 A importância das ervas medicinais da Amazônia como patrimônio cultural e natural

As ervas medicinais da Amazônia são um verdadeiro tesouro, representando tanto a riqueza natural quanto o saber cultural da região. A floresta amazônica abriga uma biodiversidade inigualável, com milhares de espécies de plantas, muitas das quais possuem propriedades medicinais valiosas. Essas ervas são usadas há séculos pelas comunidades locais e os povos indígenas, que detêm um profundo conhecimento sobre suas aplicações terapêuticas e seus benefícios à saúde.

Além de seu valor medicinal, essas plantas são um patrimônio cultural, pois refletem as tradições, crenças e práticas das populações que habitam a Amazônia. O uso das ervas está interligado às narrativas e saberes que são transmitidos de geração em geração, contribuindo para a identidade cultural dessas comunidades.

A sua importância também reside no papel que desempenham na manutenção da biodiversidade e nos benefícios econômicos e científicos que podem gerar. No entanto, esse patrimônio está ameaçado pela degradação ambiental, pela perda de biodiversidade e pela desvalorização do conhecimento tradicional.

Por isso, é essencial promover a proteção das ervas medicinais da Amazônia, aliando estratégias de conservação, pesquisa científica e reconhecimento dos direitos das comunidades locais.

O artigo tem por objetivo geral analisar, sob uma perspectiva multidisciplinar, como a integração entre o conhecimento tradicional sobre ervas medicinais da Amazônia, a Inteligência Artificial (IA) e os mecanismos de Propriedade Industrial (PI) pode promover a valorização ética, sustentável e juridicamente protegida da biodiversidade e dos saberes ancestrais. E seus objetivos específicos são (i) investigar o papel das comunidades tradicionais na preservação da biodiversidade amazônica e na transmissão de conhecimentos sobre o uso terapêutico das ervas medicinais; (ii) explorar as aplicações da Inteligência Artificial na catalogação, análise e descoberta de propriedades químicas e terapêuticas das ervas da floresta amazônica e (iii) analisar os mecanismos de Propriedade Industrial como instrumentos jurídicos de proteção do conhecimento tradicional, prevenção à biopirataria e repartição justa de benefícios.

Para atingir os objetivos indicados aplicará a metodologia exploratória, com abordagem qualitativa. Por meio de revisão de literatura integrada, análise de dados secundários e estudo de caso.

1.2. A relevância do conhecimento tradicional das comunidades locais na utilização dessas ervas

O conhecimento tradicional das comunidades locais desempenha um papel fundamental no uso das ervas medicinais da Amazônia. Esse saber, acumulado ao longo de gerações, reflete a íntima conexão dessas populações com o ecossistema amazônico, permitindo-lhes compreender as propriedades terapêuticas e os usos específicos de diferentes plantas (Brasil, n.d.c).

Essas comunidades utilizam as ervas não apenas como remédios, mas também como parte de práticas culturais, rituais e espirituais (Barreto 2018). Cada planta é tratada com profundo respeito, sendo colhida e preparada de acordo com métodos tradicionais que garantem sua eficácia e sustentabilidade. Esse conhecimento é frequentemente acompanhado por narrativas e histórias, criando um vínculo cultural entre a biodiversidade amazônica e as pessoas que ali habitam (Brasil n.d.).

Além disso, esse saber tradicional é essencial para a ciência moderna, pois muitas descobertas de compostos farmacológicos começaram com a observação dos usos tradicionais de plantas medicinais (Barreto, Azevedo, Maia, Santos, Dias Jr., Belo, Barreto e França 2018). Proteger e valorizar esse conhecimento não é apenas uma questão de justiça às comunidades locais, mas, também, uma estratégia para garantir o uso sustentável dos recursos naturais e inspirar inovações científicas (Barreto *et al.* 2018). Isso ressalta a importância de respeitar e reconhecer a contribuição inestimável dessas comunidades no cuidado e na preservação do patrimônio natural da Amazônia.

1.3. A ideia de como a tecnologia, especialmente a Inteligência Artificial (IA), e a Propriedade Industrial (PI) podem atuar como ferramentas de preservação e inovação

A integração entre a tecnologia, especialmente a Inteligência Artificial (IA), e os mecanismos de Propriedade Industrial (PI) representa uma aliança estratégica que favorece tanto a preservação de conhecimentos quanto a promoção de inovações. Esta convergência amplia significativamente o potencial de gestão do conhecimento técnico-científico, permitindo que sistemas automatizados contribuam para o registro, análise e proteção de criações intelectuais de maneira mais eficiente, acessível e dinâmica.

No que se refere à preservação de conhecimentos, a IA pode ser empregada na digitalização, organização e análise de extensos volumes de informações jurídicas e técnicas protegidas por PI, como patentes, desenhos industriais e marcas registradas (Veríssimo 2025). Tal processo possibilita a construção de bases de dados estruturadas, com capacidade de garantir a rastreabilidade e o acesso a tecnologias anteriormente desenvolvidas, evitando duplicidades e perdas de conteúdo técnico (Veríssimo 2025). Um exemplo concreto é o uso de algoritmos de IA para catalogar invenções antigas, promovendo sua redescoberta e potencial reaproveitamento, o que fortalece o ciclo contínuo de inovação.

No campo do estímulo à inovação, os direitos de PI oferecem segurança jurídica e incentivos econômicos para inventores e instituições investirem em novas ideias. A IA complementa esse processo ao acelerar o desenvolvimento de soluções inovadoras: pode realizar simulações, prever tendências de mercado, identificar lacunas tecnológicas e até propor novas abordagens no design de produtos ou processos (World Intellectual Property Organization 2023). Por exemplo, uma empresa pode usar IA para mapear as tecnologias já patenteadas e, a partir desse diagnóstico, direcionar investimentos em áreas com menor saturação, garantindo respeito às normas de PI e impulsionando a originalidade.

Além disso, a IA contribui para a eficiência e conformidade legal no campo da PI, especialmente no monitoramento e combate a infrações. Ferramentas baseadas em inteligência artificial podem identificar automaticamente o uso indevido de marcas ou a reprodução não autorizada de desenhos industriais em plataformas digitais, com rapidez e precisão, fortalecendo os sistemas de fiscalização e proteção dos direitos de propriedade intelectual (World Intellectual Property Organization 2023).

Em síntese, a aliança entre IA e PI não apenas preserva o patrimônio tecnológico e cultural acumulado ao longo do tempo, mas também pavimenta o caminho para o surgimento de criações mais ousadas, éticas e sustentáveis (World Intellectual Property Organization 2023). Essa articulação promove uma inovação alinhada à legalidade e à responsabilidade social, estabelecendo um novo paradigma de desenvolvimento científico e tecnológico no século XXI.

2. Conhecimento tradicional das ervas medicinais da Amazônia

2.1. O papel das comunidades tradicionais no uso e preservação das ervas medicinais

As comunidades tradicionais desempenham um papel fundamental na preservação, transmissão e utilização de ervas medicinais, constituindo verdadeiros pilares na articulação entre conhecimento ancestral, práticas sustentáveis e identidades culturais. Povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e demais grupos tradicionais atuam como guardiões do conhecimento, detendo saberes profundos sobre as propriedades terapêuticas de plantas nativas, frutos de uma convivência milenar com os ecossistemas locais (Barreto *et al.* 2018). Esses saberes, muitas vezes transmitidos oralmente ao longo das gerações, constituem uma base riquíssima para práticas de cura natural e integrativa, representando não apenas uma fonte de tratamento, mas também de memória coletiva e cosmovisão (Barreto *et al.* 2018, 60-62).

Tais comunidades também adotam práticas sustentáveis no manejo das ervas, respeitando os ritmos da natureza e os ciclos de regeneração das espécies. O extrativismo consciente, o cultivo comunitário e o uso racional dos recursos vegetais

refletem uma relação equilibrada com o ambiente, que assegura a continuidade das espécies e dos saberes associados a elas. Esse modelo de uso contrasta com lógicas predatórias de exploração da biodiversidade, e aponta para formas mais éticas e ecologicamente viáveis de convivência com os recursos naturais.

Além disso, o uso e a preservação das ervas medicinais estão intimamente ligados à defesa cultural e territorial. O conhecimento tradicional está enraizado em territórios específicos e sua continuidade depende do acesso, do uso e do controle comunitário sobre essas áreas. A perda do território implica não apenas um risco à biodiversidade, mas também ao desaparecimento de práticas e identidades culturais (Barreto 2018). Nesse sentido, a luta por reconhecimento e demarcação de terras é também uma luta pelo direito ao saber e à vida.

A contribuição dessas comunidades para a ciência é igualmente expressiva. O saber tradicional tem servido de base para descobertas científicas, inclusive na área farmacêutica, inspirando o desenvolvimento de medicamentos e terapias (Barreto *et al.* 2018, 607). Contudo, é imperativo que essa interação entre saber tradicional e ciência moderna se dê com respeito, consentimento informado e reconhecimento dos direitos coletivos das comunidades sobre seus conhecimentos e recursos.

Assim, essas comunidades não apenas cuidam das ervas medicinais, mas preservam narrativas, ecossistemas e formas de vida que integram saúde, cultura e território. Sua atuação é vital para a promoção de uma medicina intercultural, sustentável e socialmente justa, que reconheça a diversidade de saberes como parte essencial da construção de um futuro plural e inclusivo (Barreto *et al.* 2018, 612).

2.2. Exemplos de plantas medicinais amazônicas e seus usos no contexto tradicional

A Amazônia é um verdadeiro tesouro de biodiversidade, abrigando numerosas plantas medicinais que têm sido usadas por comunidades tradicionais ao longo dos séculos. Aqui estão alguns exemplos:

* Unha-de-Gato (*Uncaria tomentosa*): Utilizada tradicionalmente por suas propriedades anti-inflamatórias e imunoestimulantes, é conhecida por fortalecer o sistema imunológico e ajudar no tratamento de artrite e outras condições inflamatórias (Mundo Ecologia n.d).

* Açaí (*Euterpe oleracea*): Além de ser um alimento popular, o açaí possui propriedades antioxidantes e anti-inflamatórias. É usado para promover a saúde cardiovascular e aumentar a energia (Botânica Fácil 2023).

* Andiroba (*Carapa guianensis*): Amplamente utilizada por suas propriedades cicatrizantes e anti-inflamatórias. O óleo de andiroba é aplicado em feridas e também usado como repelente natural (Mundo Ecologia n.d.).

* Catuaba: Conhecida por suas propriedades afrodisíacas e estimulantes, é usada tradicionalmente para tratar a impotência sexual e aumentar a energia (Botânica Fácil 2023).

* Jaborandi (*Pilocarpus*): Utilizado para estimular a produção de saliva e suor, além de ser empregado no tratamento de distúrbios glandulares e oculares, como o glaucoma (Mundo Ecologia n.d).

Essas plantas não apenas oferecem benefícios medicinais, mas, também, são parte integral da cultura e espiritualidade das comunidades amazônicas.

2.3. Os desafios enfrentados, como a perda de biodiversidade e a desvalorização do conhecimento tradicional

Os desafios enfrentados na preservação da biodiversidade e do conhecimento tradicional são profundamente complexos, interdependentes e requerem respostas urgentes, articuladas entre diferentes setores da sociedade (Ferreira, Balcewicz Junior e Bertolini 2023). A perda acelerada da biodiversidade, provocada por atividades como o desmatamento, a mineração predatória e a expansão urbana desordenada, ameaça diretamente inúmeras espécies vegetais, inclusive aquelas com reconhecido ou potencial uso medicinal (Ferreira *et al.* 2023). Muitas dessas plantas, amplamente utilizadas por comunidades tradicionais, correm o risco de extinção antes mesmo de serem estudadas pela ciência formal, o que representa não apenas uma perda ecológica, mas também epistemológica e sanitária (Rezende 2005).

Paralelamente, observa-se uma persistente desvalorização do conhecimento tradicional. Os saberes acumulados ao longo de gerações por povos indígenas, quilombolas e comunidades ribeirinhas, frequentemente são invisibilizados ou considerados inferiores pela ciência hegemônica (Rezende 2005). Tal desvalorização decorre tanto de preconceitos culturais quanto da ausência de políticas públicas eficazes que reconheçam e incentivem a preservação e transmissão desses conhecimentos. Soma-se a isso a crescente incidência de biopirataria, em que empresas se apropriam indevidamente desses saberes sem retorno justo às comunidades detentoras, violando direitos coletivos e agravando o apagamento cultural (ICLEI 2021).

Pressões econômicas e sociais também desempenham papel central nesse cenário. A pobreza, a ausência de políticas de proteção social e a exclusão de serviços básicos empurram comunidades tradicionais para a marginalização, forçando-as, muitas vezes, a abandonar seus territórios e práticas culturais. Isso resulta no enfraquecimento de rituais, línguas, modos de vida e no esquecimento de técnicas tradicionais de uso e manejo de ervas medicinais.

Outro obstáculo importante é a fragilidade da proteção legal. Apesar da existência de instrumentos como a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e o Protocolo de Nagoya, que preveem salvaguardas ao conhecimento tradicional e à biodiversidade, sua

aplicação concreta ainda é limitada, especialmente nos contextos locais (ICLEI 2021). A falta de fiscalização, a burocratização e a escassez de incentivos econômicos e educacionais dificultam sua eficácia, deixando comunidades vulneráveis e saberes ameaçados (Ferreira *et al.* 2023).

Superar esses desafios exige uma abordagem integrada e intercultural, que promova a valorização ativa do conhecimento tradicional, assegure os direitos territoriais e culturais das comunidades, fomente o uso sustentável dos recursos naturais e estimule o diálogo entre diferentes formas de produzir, validar e aplicar conhecimento (Ferreira *et al.* 2023). A proteção da biodiversidade e dos saberes associados não deve ser vista como uma ação isolada, mas como parte de um projeto civilizatório plural, inclusivo e ambientalmente responsável.

3. Inteligência artificial e inovação

3.1. Como a IA pode ser usada para catalogar, estudar e entender propriedades químicas das ervas

A Inteligência Artificial (IA) tem se consolidado como uma ferramenta poderosa para transformar o estudo e o entendimento das propriedades químicas de ervas medicinais, ao combinar velocidade, precisão analítica e integração de saberes. Uma de suas aplicações mais promissoras está na catalogação avançada de dados, organizando informações sobre espécies vegetais, habitats, usos tradicionais e compostos químicos em bancos de dados interativos (Veríssimo 2025). Essa sistematização, antes restrita a registros dispersos e de difícil acesso, passa a ser estruturada por algoritmos de aprendizado de máquina que facilitam o acesso ao conhecimento e a sua atualização contínua (Veríssimo 2025).

Além disso, a IA revoluciona a identificação de compostos químicos ao empregar algoritmos de análise de cromatografia e espectrometria de massa. Com isso, é possível detectar substâncias bioativas de forma muito mais rápida e precisa do que pelos métodos tradicionais, permitindo o processamento de grandes volumes de amostras em menor tempo e com maior confiabilidade (Fadanni e Calixto 2024). Essa capacidade técnica dá suporte à predição de propriedades biológicas, em que modelos treinados em bases moleculares são capazes de estimar possíveis atividades farmacológicas e aplicações terapêuticas das substâncias analisadas, otimizando a pesquisa de novos tratamentos naturais (Fadanni e Calixto 2024).

A IA também possibilita uma abordagem sistêmica por meio da análise de interações químicas, identificando como diferentes compostos presentes nas ervas interagem entre si ou com fármacos sintéticos, prevenindo efeitos adversos e favorecendo combinações terapêuticas seguras (World Intellectual Property Organization 2023). Complementarmente, sua aplicação na conservação e sustentabilidade permite mapear a

distribuição geográfica das espécies medicinais, estimar sua abundância e desenvolver estratégias de cultivo sustentável, contribuindo para evitar a sobre-exploração de plantas de interesse terapêutico e cultural (World Intellectual Property Organization 2023).

Outro aspecto fundamental é a integração com o conhecimento tradicional. A IA pode correlacionar dados etnobotânicos com análises químicas, promovendo um diálogo entre saberes ancestrais e ciência contemporânea (World Intellectual Property Organization 2023). Essa conexão fortalece a valorização das práticas tradicionais, reconhecendo a contribuição histórica das comunidades indígenas e tradicionais na preservação e uso medicinal da biodiversidade.

Dessa forma, a Inteligência Artificial não apenas acelera o entendimento técnico das propriedades das ervas medicinais, como também contribui para sua valorização cultural, inovação científica e preservação ecológica, demonstrando que o avanço tecnológico pode — e deve — caminhar de mãos dadas com a sabedoria tradicional e os princípios da sustentabilidade.

3.2. Exemplos de aplicações práticas: identificação de compostos, desenvolvimento de medicamentos e previsão de possíveis usos terapêuticos

Aqui estão alguns exemplos práticos do uso da Inteligência Artificial (IA) no contexto de ervas medicinais, citados no apontamento do *World Intellectual Property Organization* (2023) com foco na identificação de compostos, desenvolvimento de medicamentos e previsão de usos terapêuticos:

Identificação de Compostos Químicos: a) Cientistas utilizam algoritmos de aprendizado de máquina para analisar dados de espectrometria e cromatografia, permitindo a identificação rápida e precisa dos compostos químicos presentes nas ervas; b) Por exemplo, a análise de plantas da família *Cinchona*, que levou à identificação da quinina, um tratamento eficaz contra a malária, poderia ter sido acelerada com o uso de IA.

Desenvolvimento de Medicamentos: a) A IA auxilia no desenho de novos medicamentos ao prever como os compostos químicos das ervas podem interagir com alvos biológicos, como proteínas ou receptores; b) Um exemplo prático é o uso de algoritmos para estudar o potencial do ácido salicílico extraído da *Willow Bark* (casca de salgueiro), que resultou no desenvolvimento do ácido acetilsalicílico (aspirina). Atualmente, ferramentas de IA podem otimizar esse processo e prever melhorias nos medicamentos já existentes.

Previsão de Usos Terapêuticos: a) A IA é usada para correlacionar compostos químicos conhecidos com dados históricos e clínicos, identificando novas possibilidades de aplicação terapêutica; b) Por exemplo, sistemas de IA já demonstraram a capacidade de sugerir potenciais tratamentos com compostos naturais para doenças complexas como o

câncer e condições autoimunes, ao analisar grandes bases de dados moleculares e genéticos.

Essas aplicações destacam como a tecnologia está transformando o uso de plantas medicinais, acelerando descobertas e garantindo maior precisão no desenvolvimento de terapias.

3.3. A IA como um complemento ao conhecimento humano, respeitando os saberes tradicionais

A Inteligência Artificial tem um papel fascinante e poderoso como complemento ao conhecimento humano. Não se trata de substituir as tradições ou os saberes acumulados ao longo das gerações, mas de potencializá-los, oferecendo novas ferramentas, análises e perspectivas (Brasil 2015).

Ela pode, por exemplo, ajudar na preservação de culturas e línguas indígenas, digitalizando e organizando registros históricos, ou na identificação de padrões em dados que antes eram difíceis de compreender. Ao mesmo tempo, é essencial respeitar a sabedoria ancestral e reconhecer que há aspectos imateriais e espirituais do conhecimento humano que nenhuma máquina pode replicar ou substituir.

Essa colaboração, quando bem equilibrada, cria um ambiente onde o progresso tecnológico e a riqueza dos saberes tradicionais caminham lado a lado, reforçando o respeito mútuo e a valorização da diversidade.

4. A Propriedade industrial e a proteção do conhecimento

4.1. O papel da Propriedade Industrial na proteção das descobertas relacionadas às ervas medicinais

A Propriedade Industrial desempenha um papel essencial na proteção das descobertas relacionadas às ervas medicinais, garantindo que o conhecimento e os produtos derivados sejam reconhecidos e protegidos legalmente. A Lei nº 9.279/96 (Brasil 1996) regula os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, incluindo as patentes. Aqui estão os principais aspectos:

Patentes: As patentes permitem que inventores protejam suas descobertas, como novos compostos extraídos de ervas medicinais ou métodos inovadores de uso. Isso incentiva a pesquisa e o desenvolvimento, garantindo exclusividade comercial por um período determinado. No entanto, é importante que o processo de patente respeite os direitos das comunidades tradicionais e evite a biopirataria (Rezende 2005).

Indicações Geográficas: Este mecanismo protege produtos que possuem características únicas devido à sua origem geográfica, como ervas medicinais cultivadas em regiões específicas com práticas tradicionais. Isso valoriza o conhecimento local e promove o

desenvolvimento sustentável das comunidades (World Intellectual Property Organization 2023).

Além disso, a regulamentação do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado é fundamental para garantir que os benefícios sejam compartilhados de forma justa entre as comunidades e os pesquisadores (Penteado 2014).

4.2. A questão da biopirataria e como a Propriedade Industrial pode ajudar a proteger os direitos das comunidades locais

A biopirataria é um problema global que envolve a apropriação indevida de recursos naturais, como plantas medicinais, e do conhecimento tradicional associado a esses recursos, geralmente sem o consentimento ou benefício para as comunidades locais que os preservaram e usaram por gerações (Fadanni e Calixto 2024). Esse problema não só coloca em risco a biodiversidade, mas também perpetua desigualdades, já que os lucros muitas vezes não são compartilhados com os verdadeiros detentores desse saber.

Conforme o Protocolo de Nagoya, a Propriedade Industrial desempenha um papel importante na mitigação desse problema e o documento internalizado estabelece como proteger os direitos das comunidades locais (ICLEI 2021):

Patentes Éticas: As patentes relacionadas a produtos baseados em recursos biológicos devem incluir a comprovação de consentimento prévio das comunidades detentoras do conhecimento tradicional. Além disso, os benefícios obtidos devem ser compartilhados de maneira justa.

Acordos de Indicações Geográficas: Produtos relacionados ao conhecimento local, como ervas medicinais específicas de uma região, podem ser protegidos por Indicações Geográficas. Isso reconhece a origem desses produtos e valoriza as práticas tradicionais, oferecendo uma ferramenta de proteção contra a exploração indevida.

Regulamentação de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS): Essas regulamentações, que muitas vezes funcionam junto com os mecanismos de Propriedade Industrial, exigem que empresas e pesquisadores que utilizam recursos genéticos ou conhecimentos tradicionais compartilhem os benefícios com as comunidades locais (Brasil 2014).

Conhecimento Tradicional como Propriedade Intelectual Coletiva: Em alguns casos, o conhecimento tradicional pode ser registrado como patrimônio coletivo, impedindo que seja patenteado por indivíduos ou empresas sem a devida autorização.

Apesar dessas ferramentas, é essencial que haja uma fiscalização rigorosa e políticas públicas que garantam a implementação eficaz desses mecanismos, priorizando sempre a voz e os direitos das comunidades locais.

4.3. Modelo ético que equilibre a inovação tecnológica e a compensação justa às comunidades tradicionais

Um modelo ético para equilibrar a inovação tecnológica com a compensação justa às comunidades tradicionais pode ser baseado nos seguintes pilares, nos termos do Protocolo de Nagoya (Brasil 2014):

Consentimento Prévio e Informado: a) Antes de acessar o conhecimento tradicional ou recursos genéticos de uma comunidade, deve haver um diálogo transparente para garantir que os membros da comunidade entendam os objetivos do uso e concordem com ele; b) Esse processo deve ser registrado formalmente, respeitando as práticas culturais e jurídicas locais.

Repartição Justa de Benefícios: a) Garantir que os lucros derivados da comercialização de produtos ou tecnologias baseados nos saberes tradicionais sejam compartilhados de maneira justa com as comunidades envolvidas; b) Isso pode ser feito por meio de royalties, investimentos em infraestrutura, educação ou programas de desenvolvimento local.

Parcerias de Pesquisa Colaborativa: a) Estimular projetos de pesquisa que incluam membros das comunidades tradicionais como participantes ativos. Isso promove o reconhecimento do papel das comunidades como cocriadoras do conhecimento; b) Criar capacitação local para que as comunidades possam participar ativamente do desenvolvimento de tecnologias relacionadas aos seus saberes.

Proteção Legal e Registro de Conhecimento: a) Estabelecer sistemas para proteger o conhecimento tradicional, como bancos de dados comunitários e registros de propriedade coletiva; b) Evitar que empresas ou indivíduos patenteiem esse conhecimento sem a devida autorização das comunidades.

Monitoramento e Governança: a) Criar um comitê multidisciplinar que envolva representantes das comunidades, pesquisadores e instituições públicas para supervisionar o uso ético dos saberes tradicionais; b) Garantir que as regulamentações nacionais e internacionais, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e o Protocolo de Nagoya, sejam aplicadas e respeitadas.

Educação e Sensibilização: a) Promover programas educacionais que expliquem a importância da proteção do conhecimento tradicional e o impacto da inovação tecnológica; b) Isso cria uma consciência global sobre a valorização da biodiversidade e do patrimônio cultural.

Este modelo busca equilibrar o progresso tecnológico com a responsabilidade social, assegurando que a inovação respeite a dignidade, os direitos e o legado das comunidades.

5. Sinergia entre conhecimento tradicional, inteligência artificial e propriedade industrial e seus desafios éticos e jurídicos

5.1. Casos de sucesso em que tecnologias e sistemas de proteção foram aplicados às plantas medicinais

Existem diversos casos de sucesso em que tecnologias e sistemas de proteção foram aplicados às ervas medicinais, promovendo inovação e preservação. Aqui estão alguns exemplos:

Uso de tecnologias sociais no cultivo de plantas medicinais: Estudos demonstraram que tecnologias sociais, como técnicas de manejo sustentável e sistemas agroecológicos, têm sido fundamentais para o cultivo de ervas medicinais. Essas práticas ajudam a preservar a biodiversidade e a garantir a qualidade dos produtos (Ferreira *et al.* 2023).

Desenvolvimento de medicamentos inovadores: A biodiversidade brasileira tem sido uma fonte rica para a criação de novos medicamentos. Por exemplo, substâncias derivadas de plantas como o salgueiro (*Salix alba*) levaram ao desenvolvimento de medicamentos amplamente utilizados, como a aspirina (Fadanni e Calixto 2024).

Identificação e manejo de plantas medicinais: Projetos como os da Embrapa têm focado na identificação e no manejo adequado de plantas medicinais, garantindo que sejam utilizadas de forma segura e eficaz na fitoterapia. Isso inclui cuidados no cultivo e armazenamento para preservar os princípios ativos das plantas (Bevilaqua 2007).

Esses casos mostram como a integração de tecnologia e sistemas de proteção podem beneficiar tanto a saúde quanto a preservação ambiental.

5.2. Como a colaboração entre ciência e comunidades locais pode gerar benefícios sustentáveis para todos os envolvidos

A colaboração entre ciência e comunidades locais pode criar um impacto positivo e sustentável, pois une conhecimento técnico e sabedoria prática. Explicam os autores de Omerõ, Barreto *et. al.* (2018), como essa colaboração pode trazer benefícios (Barreto *et al.* 2018, 10-66):

Soluções Personalizadas: Pesquisadores podem desenvolver abordagens adaptadas às necessidades e características específicas de cada comunidade. Por exemplo, práticas agrícolas sustentáveis podem ser aprimoradas com base em estudos climáticos locais.

Valorização do Conhecimento Tradicional: As comunidades locais possuem um vasto conhecimento acumulado ao longo das gerações. Quando combinado com avanços científicos, isso pode levar a inovações mais eficazes e respeitadas com o meio ambiente.

Empoderamento Social e Econômico: Projetos colaborativos podem gerar novas oportunidades econômicas, como o ecoturismo ou a produção de alimentos orgânicos, beneficiando diretamente a comunidade.

Proteção Ambiental: A ciência ajuda a monitorar e conservar os recursos naturais, enquanto as comunidades locais podem desempenhar um papel crucial na implementação de práticas sustentáveis no cotidiano.

Educação e Desenvolvimento: A troca de conhecimento entre cientistas e comunidades estimula o aprendizado mútuo, promovendo a conscientização ambiental e o desenvolvimento social.

Essa parceria tem o potencial de transformar desafios em oportunidades, criando um futuro mais equilibrado e respeitoso para todos os envolvidos.

5.3. Análise multidisciplinar que conecta a Inovação Tecnológica, o Conhecimento Tradicional e o Direito

A proteção legal dos direitos das comunidades amazônicas na legislação brasileira é fundamentada em marcos importantes como a Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988b) e a Lei nº 13.123/2015 (Brasil 2015). Esses instrumentos garantem direitos fundamentais às comunidades tradicionais, promovendo a conservação da biodiversidade e o respeito ao conhecimento tradicional.

A Constituição Federal assegura direitos territoriais e culturais às comunidades tradicionais, como os povos indígenas e quilombolas. O artigo 231 da CRFB/88 (Brasil 1988b) reconhece os direitos dos povos indígenas às suas terras e à preservação de sua cultura, enquanto o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias garante o direito de propriedade às comunidades quilombolas. (Brasil 1988a). Além disso, o artigo 225 da CRFB/88 (Brasil 1988b) estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a sobrevivência dessas comunidades (Cañete, Cañete e Cardoso 2023).

A Lei nº 13.123/2015 (Brasil 2015) é a Lei da Biodiversidade, que regula o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, promovendo a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração econômica desses recursos. Ela também estabelece mecanismos para proteger os direitos das comunidades tradicionais, garantindo que seu conhecimento seja utilizado de forma ética e sustentável.

Esses marcos legais podem ser aplicados ao contexto das comunidades amazônicas ao:

- i) *Garantir a proteção territorial:* Assegurar que as terras ocupadas por essas comunidades sejam reconhecidas e protegidas contra invasões e exploração inadequada;
- ii) *Preservar o conhecimento tradicional:* Implementar políticas que valorizem e protejam os saberes tradicionais associados à biodiversidade, promovendo sua utilização sustentável; e
- iii) *Promover a repartição de benefícios:* Estabelecer acordos

que garantam que as comunidades sejam beneficiadas economicamente pelo uso de seus recursos genéticos e conhecimentos (Brasil 2014).

Desse modo, alguns enfoques são importantes, merecendo ser repisados acerca da proteção legal dos direitos das comunidades amazônicas, entre eles:

5.3.1. Os acordos internacionais

O Protocolo de Nagoya (Brasil n.d.b; Brasil 2014) é um acordo internacional suplementar à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotado em 2010, que busca garantir a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados. Ele estabelece diretrizes para o acesso a esses recursos e para o compartilhamento de benefícios, promovendo a conservação da biodiversidade e o uso sustentável.

No Brasil, o Protocolo de Nagoya influenciou diretamente a legislação nacional, como a Lei da Biodiversidade (Lei nº 13.123/2015) (Brasil 2015), que regula o acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados, além de estabelecer mecanismos para a repartição de benefícios (Brasil 2021). Essa lei busca proteger os direitos das comunidades tradicionais e indígenas, garantindo que elas sejam remuneradas pelo uso de seus conhecimentos e recursos.

Na Amazônia, esses acordos têm impacto significativo. Eles incentivam práticas sustentáveis e promovem a valorização dos conhecimentos tradicionais das comunidades locais. Empresas que utilizam recursos da biodiversidade amazônica devem seguir protocolos comunitários e atender aos requisitos legais para garantir a repartição de benefícios. Isso contribui para a preservação ambiental e para o fortalecimento das comunidades tradicionais, além de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico.

6. Considerações finais

Isso posto, a integração entre Conhecimento Tradicional, Inovação Tecnológica e Propriedade Industrial é essencial para proteger e valorizar as ervas medicinais da Amazônia, por diversas razões importantes:

Preservação do Conhecimento Tradicional: As comunidades indígenas e locais da Amazônia detêm um rico patrimônio de sabedoria sobre as propriedades curativas das plantas. Integrar esse conhecimento aos sistemas científicos é uma forma de protegê-lo contra o esquecimento e de respeitar os direitos dessas comunidades.

Desenvolvimento de Novas Tecnologias: A ciência e a tecnologia podem investigar os compostos ativos das ervas medicinais para criar medicamentos mais eficazes e acessíveis. Essa inovação pode melhorar a saúde pública global.

Propriedade Industrial como Proteção: O uso de patentes e marcas ajuda a garantir que os direitos sobre as descobertas baseadas em ervas medicinais sejam respeitados. Isso evita a exploração indevida e garante que as comunidades locais recebam os benefícios de suas contribuições.

Sustentabilidade e Conservação Ambiental: Valorizar as ervas medicinais por meio da Propriedade Industrial incentiva práticas de cultivo e coleta sustentáveis, preservando a biodiversidade da Amazônia.

Geração de Benefícios Econômicos: Integrar esses elementos pode transformar as ervas medicinais em produtos de alto valor agregado, beneficiando economicamente tanto as comunidades locais quanto as indústrias envolvidas.

Aqui estão algumas sugestões de iniciativas e políticas que poderiam fomentar a integração do Conhecimento Tradicional, Inovação Tecnológica e Propriedade Industrial de maneira ética e sustentável:

Criação de Bancos de Conhecimento Comunitário: Desenvolver bases de dados protegidas para registrar o conhecimento tradicional das comunidades locais, garantindo que elas detenham os direitos e possam decidir como esses dados serão usados.

Acordos de Benefício Compartilhado: Implementar políticas que assegurem que as comunidades locais sejam as beneficiárias diretas de qualquer inovação ou produto comercializado com base em seus conhecimentos tradicionais.

Fomento à Pesquisa Ética Colaborativa: Incentivar parcerias entre universidades, empresas e comunidades para pesquisar novas aplicações de ervas medicinais, respeitando a origem desse conhecimento e envolvendo os detentores do saber.

Educação e Capacitação: Oferecer programas de treinamento para comunidades locais sobre Propriedade Industrial, permitindo que elas registrem patentes, marcas ou indicações geográficas de forma independente.

Políticas de Incentivo Fiscal: Criar incentivos fiscais para empresas que adotem práticas éticas e sustentáveis ao usar recursos da biodiversidade amazônica, incluindo a valorização do conhecimento tradicional.

Monitoramento e Combate à Biopirataria: Estabelecer medidas rigorosas para evitar a exploração indevida dos recursos e saberes locais, com apoio de tecnologia como blockchain para rastrear cadeias produtivas.

Promoção de Cultivo Sustentável e Comércio Justo: Apoiar programas que incentivem o cultivo sustentável de ervas medicinais em comunidades locais e garantam preços justos no comércio de seus produtos.

Divulgação e Sensibilização Global: Realizar campanhas para conscientizar o público e investidores sobre a importância da biodiversidade amazônica e o papel vital das comunidades na sua conservação.

Essas iniciativas não só protegeriam os recursos naturais e culturais da Amazônia, mas também promoveriam o desenvolvimento socioeconômico de forma equilibrada.

Assim, conclui-se que integrar Conhecimento Tradicional, Inovação Tecnológica, Inteligência Artificial e Propriedade Industrial é uma estratégia indispensável para proteger e valorizar as ervas medicinais da Amazônia.

O uso de tecnologias avançadas como a IA apresenta, ainda, desafios éticos e jurídicos significativos, especialmente quando envolve comunidades locais e tradicionais. Aqui estão alguns pontos importantes:

Desafios Éticos

Consentimento Informado: Garantir que as comunidades locais compreendam plenamente como seus dados e conhecimentos serão utilizados é essencial. Muitas vezes, a linguagem técnica pode dificultar essa compreensão, criando barreiras para um consentimento verdadeiramente informado.

Repartição de Benefícios: É ético assegurar que as comunidades que contribuem com seus conhecimentos ou recursos sejam devidamente recompensadas. Isso inclui benefícios financeiros, sociais ou ambientais.

Viés Algorítmico: Sistemas de IA podem perpetuar preconceitos existentes, afetando negativamente comunidades marginalizadas. A transparência e a diversidade nas equipes de desenvolvimento são cruciais para mitigar esses vieses.

Desafios Jurídicos

Regulamentação: A legislação muitas vezes não acompanha o ritmo das inovações tecnológicas. É necessário criar normas específicas que protejam os direitos das comunidades e garantam o uso ético da IA.

Proteção de Dados: A coleta e o uso de dados das comunidades locais devem estar em conformidade com as leis de proteção de dados, como a LGPD (Lei nº 13.709/2018) (Brasil 2018) no Brasil.

Responsabilidade: Quem é responsável por danos causados pelo uso inadequado da IA? Essa questão jurídica ainda está em evolução e requer atenção especial.

Esses desafios destacam a necessidade de diálogo contínuo entre legisladores, especialistas em tecnologia e representantes das comunidades locais. A ética deve ser o pilar central para garantir que a IA seja uma ferramenta de inclusão e respeito aos direitos humanos.

Essa integração permite preservar o conhecimento ancestral das comunidades locais, o desenvolvimento de produtos farmacêuticos e terapêuticos mais eficazes, desenvolver soluções tecnológicas inovadoras e garantir, por meio de patentes e marcas, que os direitos dos detentores de saberes e os recursos naturais sejam respeitados e protegidos.

Além disso, ela contribui para a conservação da biodiversidade, promove práticas econômicas sustentáveis e fortalece as relações entre ciência, sociedade e meio ambiente.

Para incentivar essa integração de forma ética e sustentável, algumas iniciativas importantes podem ser destacadas, como: a) Criar bancos de conhecimento comunitário que respeitem e valorizem a propriedade intelectual coletiva; b) Implementar acordos de benefício compartilhado para garantir que as comunidades sejam diretamente recompensadas por suas contribuições; c) Fomentar parcerias éticas entre cientistas, empresas e comunidades para explorar de forma justa o potencial das ervas medicinais; d) Uso de inteligência artificial para análise e pesquisa de compostos bioativos, acelerando a descoberta de novos medicamentos enquanto se respeita a origem do saber; e) Oferecer capacitação e educação sobre Propriedade Industrial para as comunidades locais, promovendo sua autonomia; e f) Combater a biopirataria com ferramentas tecnológicas e medidas legais rigorosas.

Essas ações fortalecem não apenas a proteção e o uso ético das ervas medicinais amazônicas, mas também promovem o reconhecimento e o respeito às comunidades que guardam este precioso conhecimento.

Em suma, essa perspectiva do “*Conhecimento Tradicional à Inovação Tecnológica: Ervas Medicinais Da Amazônia Sob a Ótica da Inteligência Artificial e da Propriedade Industrial*” reforça a colaboração entre tradição, ciência e tecnologia, promovendo um modelo de desenvolvimento que respeita as comunidades locais, protege a biodiversidade e incentiva a inovação.

É uma oportunidade única de criar um futuro sustentável, equilibrando passado, presente e futuro de maneira harmoniosa e responsável. A integração entre tradição e inovação é uma ponte poderosa para um futuro mais sustentável e justo.

Enfim, essa abordagem holística assegura que a rica biodiversidade da Amazônia seja explorada de forma ética e sustentável, beneficiando tanto as comunidades quanto o planeta. É uma forma poderosa de honrar o passado, inovar no presente e proteger o futuro.

Referências

Barreto, J. P. L. (2018). Bahserikowi – Centro de Medicina Indígena da Amazônia: concepções e práticas de saúde. *Amazônica – Revista de Antropologia*, 9(2), 594–612.
Recuperado de

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/download/5665/4679> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Barreto, J. P., Azevedo, D. L., Maia, G. S., Santos, G. M., Dias Jr., C. M., Belo, E., Barreto, J. R. R. e França, L. (2018). *Omerô: constituição e circulação de conhecimentos yepamahsã (Tukano)*. Manaus: EDUA. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/18r-SD4yPJMNM10MhbF6emNe4n1khdYL7/view?usp=sharing> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Bevilaqua, G. A., Peripolli, V. et al. (2007). Identificação e tecnologia de plantas medicinais da flora de clima temperado. *Circular 61*. [s.l.]: EMBRAPA. Recuperado de <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/741835/1/Circular61.pdf> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Botânica Fácil (2023) *15 Plantas Medicinais da Amazônia: O Tesouro da Floresta*. Recuperado de <https://botanicafacil.com.br/15-plantas-medicinais-da-amazonia-o-tesouro-da-floresta/> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (1988). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-normaatuallizada-pl.pdf> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Palácio do Planalto. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (1996). *Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996*. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (2015). *Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015*. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da CF, art. 1, alínea j do art. 8, alínea c do art. 10, art. 15 e §§ 3º e 4º do art. 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (2018). *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).(Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019). Brasília, Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (sem data). Ministério da Agricultura e Pecuária. *Lei da Biodiversidade*.

Recuperado de

<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/recursos-geneticos/lei-da-biodiversidade> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (sem data). Ministério da Agricultura e Pecuária. *Protocolo de Nagoia*.

Recuperado de

<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/recursos-geneticos-1/protocolodenagoia> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (sem data). Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Povos e Comunidades Tradicionais*. Recuperado de

<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Brasil (2014). Ministério do Meio Ambiente. *Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica*. Recuperado de

https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/Nagoya_Protocol_Portuguese.pdf [Consulta: 07 de julho de 2025]

Campos, T. L. G. (2025). Direito, novas tecnologias e o big data: desafios éticos na utilização da inteligência artificial. *Revista FT*. Recuperado de

<https://revistaft.com.br/direito-novas-tecnologias-e-o-big-data-desafios-eticos-na-utilizacao-da-inteligencia-artificial/> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Cañete, T.R.; Cañete, V.R. e Cardoso, D.M. (2023). O Direito Constitucional à diferença socioambiental das populações, povos e comunidades tradicionais amazônicos: fundamentações históricas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, 51(1), 223–256. Doi:10.14393/RFADIR-51.1.2023.68815.223-256.

Fadanni, G. P. e Calixto, J. B. (2024). *Plantas medicinais e novos medicamentos no Brasil*. CIENP. Recuperado de

<https://www.cienp.org/plantas-medicinais-e-novos-medicamentos-no-brasil> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Ferreira, R. S.; Balcewicz Junior, L.; Bertolini, G. (2023). A contribuição das tecnologias sociais e os fatores determinantes para o cultivo de plantas medicinais: uma revisão sistemática, *Interações* (Campo Grande), 24(2). doi: 10.20435/inter.v24i2.3466

ICLEI (2021). Governos Locais pela Sustentabilidade. *Brasil passa a integrar o Protocolo de Nagoia sobre biodiversidade: País aumenta incentivos para a conservação e uso sustentável de recursos genéticos da biodiversidade*. Recuperado de <https://americadosul.iclei.org/brasil-passa-a-integrar-o-protocolo-de-nagoia-sobre-biodiversidade/> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Mendes, L. S. and Badaró, R. (2025). Inteligência artificial na Justiça brasileira: desafios éticos e caminhos normativos, *ConJur*. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2025-mar-15/inteligencia-artificial-na-justica-brasileira-desafios-eticos-e-caminhos-normativos/> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Mundo Ecologia (no date) *As plantas medicinais da Amazônia: a biodiversidade e potencial terapêutico*. Recuperado de <https://www.mundoecologia.com.br/plantas/as-plantas-medicinais-da-amazonia-a-biodiversidade-e-potencial-terapeutico/> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Penteado, I. M. (2014). *Proteção ao conhecimento tradicional associado a plantas medicinais: a regulação do acesso ao patrimônio genético e o sistema de patentes*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Recuperado de <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/4239?mode=full> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Rezende, E. A. e Ribeiro, M. T. F. (2005). Conhecimento tradicional, plantas medicinais e propriedade intelectual: biopirataria ou bioprospecção? *Revista Brasileira de Plantas Medicinais*, 7(3). Recuperado de https://www1.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Botanica/RBPM-RevistaBrasileiradePlantasMedicinais/artigo6_v7_n3.pdf [Consulta: 07 de julho de 2025]

Veríssimo, L. G. S. (2025). Enviesamento algorítmico em massa: impactos, desafios éticos e propostas de mitigação na era da Inteligência Artificial, *Jus.com.br*. Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/113206/enviesamento-algoritmico-em-massa-impactos-desafios-eticos-e-propostas-de-mitigacao-na-era-da-inteligencia-artificial> [Consulta: 07 de julho de 2025]

World Intellectual Property Organization (2023) A propriedade intelectual e os conhecimentos médicos tradicionais. *WIPO, Nota Informativa n. 6*. Recuperado de <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo-pub-rn2023-5-6-pt-intellectual-property-and-traditional-medical-knowledge.pdf> [Consulta: 07 de julho de 2025]

Streaming, cidadania e sustentabilidade cultural: tensões entre regulação privada e o direito à cultura

Streaming, ciudadanía y sostenibilidad cultural: tensiones entre la regulación privada y el derecho a la cultura

Streaming, citizenship and cultural sustainability: tensions between private regulation and the right to culture

Marcos José Vieira Curvello¹

Resumo: Este artigo analisa, a partir de pesquisa bibliográfica e documental com finalidade exploratória-descritiva, os impactos da consolidação dos serviços de streaming como principal meio de acesso ao audiovisual. Argumenta-se que essa centralidade confere às plataformas o papel de gatekeepers da experiência cinematográfica, promovendo uma mediação privada regida por contratos unilaterais e sistemas algorítmicos opacos. Com base em Evgeny Morozov (2018), o fenômeno é interpretado como expressão da regulação algorítmica, na qual decisões antes públicas são transferidas à lógica automatizada do mercado. Essa arquitetura de distribuição tensiona o direito de acesso à cultura, previsto no artigo 215 da Constituição Federal, e contraria princípios da Agenda 2030 da ONU, especialmente nos eixos de educação, infraestrutura e consumo responsável. O estudo contribui para o debate sobre cidadania, sustentabilidade e direitos culturais na era da platformização.

Palavras-chave: regulação algorítmica; direito à cultura; platformização; streaming audiovisual; sustentabilidade cultural

Resumen: A partir de una investigación bibliográfica y documental con un propósito exploratorio-descriptivo, este artículo analiza los impactos de la consolidación de los servicios de streaming como principal medio de acceso a contenidos audiovisuales. Se argumenta que esta centralidad otorga a las plataformas el rol de guardianes de la experiencia cinematográfica, promoviendo una mediación privada regida por contratos unilaterales y sistemas algorítmicos opacos. Con base en Evgeny Morozov (2018), el

¹ Professor do curso de Jornalismo do Centro Universitário Fluminense (Uniflu). Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo, mestre pelo Programa de Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e doutorando em Comunicação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: mjcvcavello@gmail.com.

fenómeno se interpreta como una expresión de la regulación algorítmica, en la que decisiones previamente públicas se transfieren a la lógica automatizada del mercado. Esta arquitectura de distribución ejerce presión sobre el derecho de acceso a la cultura, previsto en el artículo 215 de la Constitución Federal, y contradice los principios de la Agenda 2030 de la ONU, especialmente en las áreas de educación, infraestructura y consumo responsable. El estudio contribuye al debate sobre ciudadanía, sostenibilidad y derechos culturales en la era de la plataformización.

Palabras clave: regulación algorítmica; derecho a la cultura; plataformización; streaming audiovisual; sostenibilidad cultural

Abstract: This article analyzes, through bibliographic and documentary research with an exploratory-descriptive approach, the impacts of the consolidation of streaming services as the main means of access to audiovisual content. It argues that this centrality assigns platforms the role of gatekeepers of the cinematic experience, promoting private mediation governed by unilateral contracts and opaque algorithmic systems. Based on Evgeny Morozov (2018), the phenomenon is interpreted as an expression of algorithmic regulation, in which decisions that were once public are transferred to the market's automated logic. This distribution architecture challenges the right of access to culture, as established in Article 215 of the Brazilian Federal Constitution, and contradicts principles of the UN 2030 Agenda, especially regarding education, infrastructure, and responsible consumption. The study contributes to the debate on citizenship, sustainability, and cultural rights in the era of platformization.

Keywords: algorithmic regulation; right to culture; platformization; audiovisual streaming; cultural sustainability

1. Introdução

Em um cenário de crescente relevância dos serviços de *streaming*, a produção, a distribuição e o próprio ato de se assistir a filmes sofreram transformações importantes ao longo da última década. Moldada por condições distintas daquelas que marcaram o mercado de *home video* desde o lançamento do Betamax e do VHS, em meados da década de 70, a experiência audiovisual promovida pelas plataformas de conteúdo audiovisual é compartilhada por um número cada vez maior de usuários.

Um estudo elaborado pela Nielsen (2024) aponta que o mês de junho de 2024 marcou uma participação inédita de 40,3% do *streaming* no mercado de consumo de vídeos dos Estados Unidos — à frente tanto da TV a cabo (27,2%) quanto da TV linear (20,5%). O número representa 1,5 ponto percentual a mais do que o registrado em maio, ainda segundo a Nielsen, e é maior do que o recorde de participação anterior, de 40,1%,

obtido pelas empresas de cabo em junho de 2021, de acordo com o mesmo levantamento.

As plataformas que se destacaram foram o YouTube, responsável sozinho por 9,9% dos 40,3%, e a Netflix, com 8,4%. O Prime Video, serviço da Amazon, aparece com 3,1%, enquanto o Hulu, pertencente à Walt Disney Company, vem em seguida com 3,0%. O Disney+, também da Disney, aparece com 2,0%, e o Max, da Warner Bros. Discovery, com 1,4%.

O movimento consolida uma trajetória de expansão contínua da participação dos serviços de *streaming* no consumo de vídeo nos EUA desde julho de 2022, quando seu uso ultrapassou o da TV a cabo pela primeira vez no país (Nielsen 2022).

Outra pesquisa, divulgada pela Ampere Analysis (2024), prevê que o lucro dos serviços estadunidenses de *streaming* deve ultrapassar o de empresas domésticas de cabo ainda no terceiro trimestre de 2024. A projeção é de que os valores apurados pelas plataformas cheguem a US\$ 17,3 bilhões, contra US\$ 16,7 bilhões da TV paga. A conclusão é coerente com dois levantamentos distintos publicados pela Leichtman Research Group em 2023, que mostraram que 83% dos lares nos EUA contam com a assinatura de pelo menos um serviço de *streaming*, enquanto a TV a cabo está presente em somente cerca de 64% das residências.

No Brasil, os dados mais recentes disponíveis são relativos ao ano de 2022 e compõem a amostragem da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) Tecnologia da Informação e Comunicação (IBGE 2023). Como nos EUA, os números indicam prevalência do *streaming*, incluído pela primeira vez no levantamento, sobre o cabo em lares do país. De acordo com a pesquisa, as plataformas eram acessadas em 43,4% dos domicílios que tinham televisão. Já o percentual de residências com acesso a TV paga era de 27,7% — o que significa um recuo de 6,2% em relação aos 33,9% registrados em 2016. A previsão (PwC 2022) é de que, até 2026, o Brasil mantenha uma taxa de crescimento anual de 9,8%, se mantendo como o segundo maior mercado de *streaming* da América Latina, atrás apenas do México.

O tempo dedicado diariamente ao *streaming* por estadunidenses e brasileiros é semelhante (Sherlock Communications 2024). Enquanto nos EUA os usuários gastam em média 3,5 horas de entretenimento por dia nas plataformas, no Brasil o tempo de tela chega a 3,3 horas.

O crescimento do público, aliado ao caráter disruptivo (Bower e Christensen 1995) das plataformas, vem forçando uma reorganização do mercado de entretenimento audiovisual, que tem como uma de suas consequências mais perceptíveis a redução das opções de acesso a filmes e séries fora do ambiente digital das grandes empresas de tecnologia e entretenimento que dominam esse novo mercado.

Trata-se de um fenômeno gradual, progressivo e pervasivo, cujos efeitos se manifestam de forma mais aguda no mercado de mídias físicas, como o DVD e o Blu-ray, e de aparelhos próprios para a reprodução desses formatos, mas que também podem ser sentidos em outros campos, como no combate à cultura do compartilhamento e na promoção de um discurso corporativo comum que opera para estimular e normalizar a transição de uma prática de consumo historicamente baseada na ideia de posse para outra, fundamentada no acesso.

O objetivo deste artigo é enumerar algumas dessas transformações e pensar como elas refletem uma forma de operar alinhada à lógica da regulação algorítmica conforme pensada por Morozov (2018). Essa forma de operar se traduz em uma arquitetura de distribuição dos bens culturais baseada em contratos privados, cláusulas de uso definidas de modo unilateral e sistemas automatizados que operam de forma opaca e cujo critério central não é a diversidade cultural ou a preservação da memória audiovisual, mas a maximização da retenção, do engajamento e do lucro.

À medida que empresas de tecnologia e entretenimento se tornam as principais mediadoras do acesso à produção audiovisual para um número cada vez maior de usuários, esse arranjo pode impor desafios ao exercício do direito fundamental de acesso à cultura. Isso porque a prevalência de lógicas de mercado nesta mediação se coloca em tensão permanente com princípios constitucionais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e por outros países.

Diante desse cenário, torna-se indispensável refletir sobre os impactos desse modelo e das práticas de distribuição de conteúdo por serviços de *streaming*, de forma particular, e pela indústria cultural, de forma mais ampla, uma vez que soluções bem-sucedidas do ponto de vista técnico e econômico tendem a se consolidar como padrão e a se difundir por todo o ecossistema digital, reproduzindo suas lógicas, práticas e contradições.

O presente artigo, de caráter bibliográfico e documental, pretende reunir e organizar evidências de acontecimentos, conjunturas e soluções que possam sinalizar potenciais (re)configurações nas operações destas plataformas e de outras formas de entretenimento capazes de estabelecer novos padrões de distribuição digital de conteúdo para pensar seus efeitos sobre a circulação de filmes em um cenário de capitalismo plataformizado². Com finalidade exploratória-descritiva, o texto tem o objetivo de ampliar a compreensão sobre o funcionamento dos serviços de *streaming* e sobre como eles ajudam a moldar a experiência de *home video* na atualidade.

Trata-se de um esforço necessário diante da natureza opaca desses sistemas sociotécnicos, que, segundo apontado por autores como Pasquale (2015), O'Neil (2020)

² Poell, Nieborg e Van Dijck (2020, 4) vão descrever plataformas como “infraestruturas digitais (re)programáveis que facilitam e moldam interações personalizadas entre usuários finais e complementadores, organizadas por meio de coleta sistemática, processamento algorítmico, monetização e circulação de dados”.

e Zuboff (2021), se sustenta com base em um discurso de neutralidade de suas tecnologias, na defesa intransigente de segredos industriais e na atuação política e jurídica para evitar fiscalização, regulação ou a criação de jurisprudências que possam ameaçar a manutenção de seus modelos de negócio.

2. Uma breve história das plataformas de *streaming*

A trajetória dos serviços de *streaming* até o momento pode ser pensada em três fases. A primeira, foi protagonizada pela Netflix, plataforma que capitaneou, desde o seu lançamento, em 2007, a transformação de formas de distribuição digitais já existentes em um mercado totalmente novo, ao mesmo tempo em que estabeleceu um modelo de negócio que seria referência para o setor (Curvello 2023). Já a segunda foi marcada pela disputa por fatias desse segmento, com a chegada de concorrentes a partir de 2016, incluindo serviços criados tanto por empresas de tecnologia, como a Amazon e a Apple, quanto por conglomerados do ramo do entretenimento, como a Walt Disney Company e a Warner Bros. Discovery³.

O resultado foram as guerras dos serviços de *streaming* (*streaming wars*, em inglês), em 2019 (Los Angeles Times 2019; J.P. Morgan 2019; Center for the Digital Future 2019), uma disputa pela atenção, principal *commodity* de um tempo hiperconectado (Quan-Haase e Wellman 2006), diante de “opções aparentemente ilimitadas que surgem em todo o mundo e a competição pelo mesmo conjunto limitado de dólares do consumidor” (PwC 2022).

O período foi marcado pela ampliação dos investimentos e pela aposta em produtos originais como estratégia desses serviços para se posicionarem não apenas como exibidores e distribuidores, mas também produtores de conteúdo. Além disso, conforme empresas proprietárias de tradicionais estúdios de cinema e televisão passaram a lançar seus próprios serviços de *streaming*, ser adquiridas por outras plataformas e/ou renegociar seus títulos após anos de licenciamento para a Netflix (Kenworthy 2019), catálogos de importância histórica e mercadológica ajudaram a robustecer os diferentes acervos oferecidos aos assinantes.

A pandemia do novo coronavírus e a política de distanciamento social amplamente adotada no combate à propagação da Covid-19 forçaram a domesticação do entretenimento, assim como de tantas outras atividades, o que acentuou a centralidade de formas digitais de distribuição no campo do audiovisual e precipitou mudanças no perfil do consumo deste tipo de conteúdo que acabaram impulsionando ainda mais os serviços de *streaming* (PwC 2022).

³ Não é intenção deste artigo tratar de plataformas de origem asiática uma vez que elas não têm, no momento da escrita deste texto, participação relevante no mercado brasileiro.

Por outro lado, a emergência sanitária global afetou cadeias internacionais de suprimentos, gerou inflação, derrubou o mercado de ações e elevou a taxa de juros, pressionando o setor (PwC 2023). Apesar de 2022 ter sido um ano de altos e baixos (StreamTV Insider 2022), a Netflix fechou 2023 com 260 milhões de assinantes, “mais do que qualquer outro serviço de *streaming* no mundo” (Forbes 2024), sendo saudada pela imprensa especializada como a principal vencedora das chamadas *streaming wars* (Financial Times 2024; Los Angeles Times 2024; El País 2024). Além da Netflix, também se destacam a Disney+ e a Prime Video (PwC 2024).

A terceira, e presente, fase é marcada pela necessidade das plataformas redesenharem sua atuação. “As empresas estão tendo mais dificuldade em fazer as pessoas pagarem mais por bens e serviços digitais. À medida que o número e a variedade de serviços de *streaming* proliferam, uma forma de saturação de mercado começou a surgir” (PwC 2024, n.p.).

A previsão (PwC 2024) é de que o número de assinaturas salte de 1,6 bilhão em 2023 para 2,1 bilhões em 2028, o que representa uma taxa de crescimento anual de 5%. Mas, o faturamento médio global por assinatura deve crescer apenas 3,75% nesse mesmo período, passando de US\$ 65,21 para US\$ 67,66. “Esse efeito de estagnação já está levando os principais *streamers* a reformular seus modelos de negócios e encontrar novas fontes de receita além das assinaturas” (PwC 2024).

Entre as estratégias adotadas estão reajustes mais frequentes nos preços dos planos e a busca por outras fontes de receita, como a publicidade, que veremos mais detalhadamente adiante. Mas, para saber como essas mudanças podem afetar a experiência de uso das plataformas de *streaming* é preciso entender como elas funcionam.

3. Relações humano-máquina e experiência de uso no *streaming*

Conforme a interatividade se impôs como norte das relações mediadas, televisores passaram a incorporar funções de computadores e de dispositivos móveis. Ao tornar-se digital e conectada à Internet, a TV, que havia passado por um processo de fragmentação das audiências (Lotz 2007) na segunda metade do século XX, possibilitou, já nos anos 2000, a emergência de uma nova forma de consumo audiovisual, caracterizada pela troca da relação de compromisso que caracterizou a era da difusão eletromagnética por outra, pautada na conveniência do usuário (Jenkins, Green e Ford 2014).

Na vanguarda destas transformações, as plataformas de *streaming* se desenvolveram e popularizaram nos últimos anos à medida que tornaram possível ao usuário não só decidir ao que e em que momento assistir, mas também por quanto tempo e em que aparelho fazê-lo.

A Netflix não foi pioneira no setor *on demand*⁴ pela Internet e nem na transmissão de audiovisual por *streaming*, mas consolidou essa nova forma de distribuição de conteúdo, baseada em fluxo contínuo de dados, gerados e exibidos em tempo real. Em pouco mais de duas décadas, a empresa, que iniciou suas atividades em 1998 alugando DVDs (sigla em inglês para digital versatile discs) pelos correios, se tornou “o principal serviço de entretenimento por *streaming* do mundo”, como afirma em seu site⁵.

Mediadas por sistemas de recomendação algorítmicos aprimorado ao longo desse tempo, a experiência de uso proporcionada pelas plataformas de *streaming* é marcada pela não linearidade e pela personalização e se dá dentro de um ambiente digital desenhado para estimular a permanência do espectador por meio da indicação de conteúdo selecionado sob medida a partir da coleta e processamento de dados de acesso, o que supostamente permitiria inferir expectativas, gostos e desejos muitas vezes não manifestos ou mesmo codificáveis (Curvello 2023).

As transformações que permitiram a existência da Netflix, todavia, se fundamentam em uma profunda reformulação dos princípios e práticas comerciais que orientam os negócios digitais e tornam indissociáveis a sugestão de produtos e serviços personalizados e a vigilância dos usuários (Zuboff 2021). Na plataforma de *streaming*, essa associação é operacionalizada por um conjunto de algoritmos opacos (Pasquale 2015), que tem sua principal ferramenta no perfilamento permanente dos usuários e seu o aspecto mais sensível em uma experiência marcada pela repetição de temas, gêneros e formatos (Curvello 2023).

Esse arranjo condiciona relações humano-máquina estabelecidas no ambiente do serviço da Netflix, ainda que elas sejam apresentadas simultaneamente sob a promessa de liberdade implícita na máxima “assista onde quiser, quando quiser”, que recicla parcialmente conveniências oferecidas desde a introdução do videocassete, e um discurso de eficiência do sistema de recomendação, que replica motes da publicidade em uma retórica de satisfação das necessidades mais íntimas dos consumidores.

O sucesso comercial da Netflix consolidou a lógica de operação de seu serviço de svod por *streaming*, estabelecendo um padrão de funcionamento e obtendo resultados que, necessariamente, precisaram ser considerados por concorrentes ao desenhar seus próprios sistemas de recomendação algorítmica e estratégias de negócio. Porém, ela não

⁴ Uma tentativa anterior de criar um serviço de vídeo *on demand* interativo foi feita em 1998 pela Hongkong Telecom. Batizado de iTV (ou *interactive TV*, sem relação com a Apple), o projeto recebeu aporte de US\$ 1.5 bilhão e chegou a somar 90 mil assinantes, mas não se mostrou viável. Recuperado de <https://tedium.co/2017/01/05/first-streaming-service-itv-hong-kong>. Acesso em: 7 jun. 2025.

⁵ Recuperado de https://about.netflix.com/pt_br/news/netflix-announces-start-of-production-of-upcoming-brazilian-films-and-series. Acesso em: 7 jun. 2025.

é exclusiva da empresa, como observa Zuboff (2021), mas produto daquilo que a autora chama de capitalismo de vigilância, práticas de mercado possíveis apenas dentro de ambientes digitais participativos e cujos “mecanismos e imperativos econômicos mostram-se o modelo-padrão para a maioria dos negócios que têm a internet como base” (Zuboff 2021, 21). Isso inclui as demais plataformas de *streaming*.

4. O acesso a filmes em um mercado liderado pelo *streaming*

Em quase duas décadas do lançamento da plataforma de *streaming* da Netflix, o mercado de *home video* passou a existir em um estado de transformação permanente à medida que o consumo de bens da indústria cultural (Adorno 2020) deixou de ser doméstico para se tornar “personalizado, móvel e conectado” (Hesmondhalgh e Meier 2018).

Produtos dotados de dimensão principalmente digital — e, por isso, menos condicionadas pela materialidade do hardware que as comporta —, serviços de svod por *streaming* passaram a se modificar não no compasso da indústria de bens duráveis, mas no das tecnologias da informação e comunicação e suas inovações. “Uma característica marcante da cultura nas sociedades capitalistas modernas é que as principais maneiras pelas quais as pessoas obtêm acesso a experiências culturais estão sujeitas a mudanças frequentes, radicais e desorientadoras” (Hesmondhalgh e Meier 2018, 1555).

Alavancados pelo crescimento consistente dos números de usuários e de participação desses serviços no consumo global de vídeo, efeitos desse fenômeno vêm sendo sentidos por toda a cadeia produtiva do audiovisual. Enquanto parte deles pode ser constatada na observação atenta de ações da indústria de entretenimento, outra é efetivamente omitida pelas plataformas. “O capitalismo de vigilância [...] sabe tudo sobre nós, ao passo que suas operações são programadas para não serem conhecidas por nós” (Zuboff 2021, 22).

Os últimos incluem mudanças no funcionamento das plataformas, introduzidas para atender a necessidades econômicas e/ou operacionais, cujos resultados são frequentemente encobertos pelo uso de jargão especializado ou tratados como expressões inevitáveis do arranjo técnico que permite a própria existência do serviço, isso quando chegam a ser tornados públicos e/ou comentados pelas empresas. Conjuntamente, esses efeitos têm o potencial de afetar a experiência de uso.

Com isso em mente, buscamos, neste artigo, identificar, agrupar e organizar soluções, acontecimentos e conjunturas, compilados a partir da atuação de plataformas de *streaming* e outras formas de entretenimento capazes de introduzir, de forma orgânica, transformações no ecossistema de distribuição digital de conteúdo.

Nesse aspecto, a principal mudança causada pela expansão dos serviços de *streaming* de vídeo foi uma progressiva diminuição da demanda por, e da oferta de, mídias físicas.

Em 2023, o mercado de *home video* registrou crescimento da receita total nos EUA, que atingiu aproximadamente US\$ 43 bilhões — um aumento de 16,8% em relação a 2022 (DEG 2024). Dos lucros obtidos, 96% veio de formatos digitais, com serviços de svod representando 86,3% deste total, e crescendo 21% em relação ao ano anterior. As vendas digitais aumentaram 5%, enquanto as locações digitais representaram 3,9% do faturamento. Por outro lado, a venda de mídias físicas, como DVDs e blu-rays, caiu 25% em relação a 2022, totalizando próximo de US\$ 1,56 bilhão. Esses formatos representam, agora, somente 3,6% da arrecadação total de *home video*.

Para efeito de comparação, em 2011 (DEG 2012), a venda de mídias físicas somou por volta de US\$ 9 bilhões, correspondendo a metade de um total de cerca de US\$ 18 bilhões investidos em entretenimento doméstico pelos consumidores estadunidenses⁶. Serviços de *streaming*, por sua vez, geraram lucros de pouco mais de US\$ 993 milhões naquele mesmo ano.

No último trimestre de 2023 (DEG 2024) houve, nos EUA, um aumento de 15% nas vendas de blu-rays 4K, impulsionado pelo sucesso de filmes como “Oppenheimer”, “Homem-Aranha: Através do Aranhaverso”, “Guardiões da Galáxia Vol. 3”, “The Batman” e “Top Gun”, o que fez com que o formato fosse saudado pela imprensa como o “futuro da mídia física” (The Wrap 2024; BBC 2024). No Brasil (Frade 2024; Junior 2021), ela está se tornando um mercado altamente especializado, focado em colecionadores e cinéfilos que valorizam edições limitadas e conteúdos extras que serviços de *streaming* não oferecem. Empresas como Versátil, FAMDVD e Obra-primas oferecem tiragens limitadas, variando entre 500 e 1.000 unidades, de DVDs e blu-rays com edições luxuosas, destacando obras de diretores renomados e preços que compatíveis com o acabamento. O objetivo é atender a um público que busca não apenas seus filmes favoritos, mas também valor histórico e uma experiência tangível. “Os serviços de *streaming* conquistaram milhões de consumidores por reunir um catálogo gigantesco com uma boa seleção de filmes e séries. Mas mesmo restrito a um público bem específico, os DVDs e blu-rays estão resistindo ao avanço tecnológico” (Junior 2021, n.p.).

Os resultados coincidem com (ou expressa) o “momento” (The Week 2024) por que passa o consumo de mídia física, entre uma expectativa de ressurgência como mercado de nicho, à semelhança do vinil (IGN 2024), e uma crescente discussão em torno do caráter preservacionista deste tipo de suporte. Mesmo assim, as vendas de mídias físicas enfrentam queda pelo décimo sexto ano consecutivo (Stat Significant 2023) no país.

⁶ Esses números, embora maiores do que os de 2023, já representavam uma queda de 13% em relação a 2010, puxada principalmente pela desaceleração das vendas de DVDs, conforme o blu-ray gradualmente substituiu este formato como favorito para o consumo doméstico de filmes nos EUA (DEG 2012), em um movimento descendente que começou a ser registrado já partir de 2008, ano seguinte ao lançamento do serviço de *streaming* da Netflix (Stat Significant 2023).

Durante o tempo dedicado a esta pesquisa, não encontramos dados referentes ao histórico de venda de DVDs e blu-rays no Brasil. Mas o cenário não parece muito diferente do estadunidense. “Praticamente não há mais a venda em lojas físicas, enquanto muitos dos varejistas online não repetem as ações de marketing ou a disponibilidade do passado” (Frade 2024, n.p.).

Essa transformação no mercado afetou os diferentes elementos da cadeia produtiva do *home video* e maneiras formal e informal de distribuição de filmes. Grandes estúdios, por exemplo, encerraram a produção e a distribuição de DVDs e blu-rays. Desde o lançamento de seu serviço de *streaming*, em 2019, a Disney interrompeu a venda de mídia física em diversas partes do mundo (Forbes 2023), incluindo no Brasil (Pequenas Empresas & Grandes Negócios 2020). Nos EUA e no Canadá, a distribuição e a comercialização dos títulos foram licenciadas para a Sony Pictures Entertainment (Variety 2024), enquanto a Disney gerencia a distribuição digital.

A decisão de compartilhar recursos diante de um cenário de desafios é semelhante à que já havia sido tomada pela Warner Bros. Discovery e pela Universal Pictures, que formaram juntas os Studio Distribution Services (The Hollywood Reporter 2024) para distribuir conjuntamente seus catálogos naqueles mesmos países. No Brasil, tanto a Warner quanto a Universal seguem fora do mercado de DVDs e blu-rays desde o fim do contrato com a Cinecolor⁷. Segundo a cobertura independente especializada no setor de *home video*, “nenhum estúdio [está] oficialmente presente no país” (Blog do Jotacê 2024, n.p.).

Paralelamente, grandes redes de varejo e lojas de departamento vêm liquidando os estoques remanescentes de DVDs e blu-rays, enquanto extinguem os setores de filmes e séries de suas lojas físicas. Nos EUA, o movimento foi iniciado pela Best Buy (Variety 2023) e seguido pela Target (The Verge 2024). Já no Brasil, embora não tenhamos localizado qualquer comunicado oficial do encerramento das vendas de mídias físicas, elas vêm desaparecendo gradualmente das prateleiras. De acordo com o IBGE (2019), o percentual de municípios que possuíam lojas de discos, CDs, fitas e DVDs caiu de 59,8% em 2006, ano em que foi registrado o melhor resultado, para 23,1% em 2018 — uma variação de 36,7 pontos para menos.

O estudo registra, ainda, o desaparecimento de videolocadoras no Brasil durante este mesmo período. Populares no passado, elas chegaram a 82% dos municípios do país em 2006. Em 2018, esse número havia caído para 23% (IBGE 2019). Poucos estabelecimentos do tipo continuam em funcionamento. Embora não haja números atualizados sobre o setor, um estudo do Sebrae (2015) mostra uma redução do número

⁷ A confirmação ocorreu por meio de nota de esclarecimento divulgada pela Cinecolor em sua última postagem nas redes sociais. Recuperado de https://www.instagram.com/cinecolorfilmsbrasilhomevideo/p/CoF5_h3vX39. Acesso em: 7 jun. 2025.

de locadoras em território nacional entre 2005, quando eram 14 mil, e 2015, quando chegaram a menos de 2 mil (Sebrae 2015).

A diminuição do número de negócios baseados no aluguel de mídias físicas é um fenômeno registrado também nos EUA. Em setembro de 2023, a Netflix anunciou o fim do seu serviço de aluguel de DVD pelos correios após 25 anos (Fox Business 2023)⁸. No mesmo ano, um total de 668 negócios envolviam o aluguel de DVDs, jogos e vídeos no país (IBIS 2024), o que representa uma queda de 15,9% em relação ao ano anterior. Esta variação negativa tem sido uma média estável desde 2018.

Até mesmo encontrar aparelhos capazes de reproduzir esses formatos pode ser desafiador conforme um número cada vez maior de fabricantes de eletrônicos, como Sony, Samsung, Pioneer, LG e Oppo (nScreenMedia 2019; The Verge 2019; What Hi Fi 2019; Wired 2007) vem parando de produzi-los, incluindo no Brasil (Tecnoblog 2019). Varejistas também já começam a deixar de vendê-los (Independent 2019). Com o avanço de tecnologias e soluções para armazenamento de arquivos em nuvem, computadores não são mais amplamente equipados com leitores de discos⁹. Sobram videogames, como Playstation 3, 4 e 5, da Sony, ou Xbox One, One S, One X e Series X, da Microsoft.

Todos são desenhados para rodar jogos em blu-ray e capazes de reproduzir filmes no mesmo formato, bem como em DVD. Porém, Philippe Tremblay, diretor de assinaturas da Ubisoft, uma importante desenvolvedora de jogos eletrônicos francesa, já alertou que “consumidores precisam se acostumar a não serem donos de seus próprios jogos para que os serviços de assinatura de games prosperem na indústria” (Folha de S.Paulo 2024, n.p.). Em linha com esse pensamento, a Sony oferece uma “edição digital” do Playstation 5, sem leitor de disco e com preço mais atrativo¹⁰. Já a Microsoft teria encerrado as atividades de seu departamento de distribuição de mídia física, o que pode indicar um projeto de migração para o padrão digital (Terra 2024).

Essas decisões refletem uma mudança gradativa no hábito de consumo de games, ocorrida no bojo do mesmo processo de digitalização do entretenimento que permitiu a popularização dos serviços de *streaming*. De acordo com a Sony, 70% das vendas globais de jogos para Playstation 4 e PS5 em 2022 foram digitais (The Verge 2024). As vendas de títulos digitais pela Microsoft, por sua vez, chegaram a 90% em 2023 (Windows Report 2024).

⁸ O encerramento aconteceu após anos de queda constante nos lucros obtidos pelo serviço. Em 2012, a Netflix faturou US\$ 1,1 bilhão com aluguel de DVDs. Uma década depois, o montante havia caído para US\$ 146 milhões (The Hollywood Reporter 2023).

⁹ A consequente queda na demanda por armazenamento em mídias óticas graváveis fez com que a Sony desse início ao processo de desmantelamento da operação, com o objetivo final de encerrar a fabricação desses produtos para o mercado consumidor. Clientes corporativos, no entanto, continuarão a ser atendidos até que o negócio “deixe de ser lucrativo” (Tom's Hardware 2024).

¹⁰ Recuperado de <https://www.playstation.com/pt-br/ps5/buy-now>. Acesso em: 7 jun. 2025.

Por fim, indexadores de conteúdo digital para compartilhamento de arquivos por meio de torrent¹¹ vêm sendo sistematicamente fechados pela ação tanto de governos (CNN 2016; Torrent Freak 2008) quanto de grupos antipirataria (Alliance for Creativity and Entertainment 2024; Torrent Freak 2023). Entre 2004 e 2023, pelo menos 19 entre os sites de torrent mais acessados interromperam suas atividades (Cogipas 2023). *Big techs* também estão atuando para cercear o compartilhamento. Em 2014, por exemplo, a Google anunciou que agregadores de links teriam visibilidade reduzida nas pesquisas feitas por meio de seu buscador (UOL 2014).

5. Consequências potenciais para o acesso

Conforme os serviços de *streaming* se firmam como a forma mais difundida e, para muitos, mais prática de acessar conteúdo audiovisual, observa-se uma lenta, porém constante, redução da presença de alternativas no mercado. O que se consolida, então, é um processo de reorganização da experiência cinematográfica, em que as plataformas passam a atuar como *gatekeepers* do acesso a filmes, decidindo, para uma parcela crescente da população, o que pode ou não ser visto, em quais condições, por quanto tempo e sob quais regras de engajamento, a partir de critérios que podem não ter a experiência de uso como referência.

A migração do público para o modelo de assinatura digital é incentivada por discursos sobre inovação, comodidade e personalização, e quando acontece, reforça a percepção de obsolescência das mídias físicas e justifica decisões corporativas que contribuem para a progressiva erosão de outras formas de distribuição. Essa dinâmica estabelece um ciclo que se retroalimenta.

De um lado, as empresas de tecnologia e entretenimento enxergam na transição para o modelo digital uma oportunidade de garantir fluxo contínuo de receitas, substituindo a lógica da posse — antes centrada na compra de DVDs, discos e arquivos — por uma lógica de pagamento recorrente pelo acesso temporário e condicionado ao conteúdo. É de seu interesse que formas anteriores de distribuição sejam vistas como ultrapassadas e retiradas do mercado. A fala de Tremblay sobre a necessidade de se superação da ideia de posse de bens da indústria cultural para que o setor prospere sugere fortemente esse arranjo.

De outro lado, consumidores são atraídos pelas promessas de conveniência, leveza e personalização. O *streaming* oferece uma experiência desmaterializada, que dispensa espaço físico, elimina a fricção da escolha no ponto de venda e apresenta catálogos amplos e acessíveis sob demanda. No entanto, essa comodidade vem atrelada a uma nova forma de mediação da experiência cultural: uma mediação automatizada,

¹¹ Não é intenção deste artigo discutir a legalidade ou a moralidade do compartilhamento de conteúdo digital, entendido aqui tão somente como mais uma forma de acesso a filmes que vem passando por um cenário de mudanças nos últimos anos.

personalizada por algoritmos opacos, orientada por métricas comerciais e que privilegia conteúdos mais rentáveis, com maior apelo de engajamento e potencial de retenção.

Esse arranjo técnico e comercial reflete uma mutação mais profunda no modo como se define o acesso à cultura no mundo digital. Evgeny Morozov (2018, 84-101) oferece uma chave teórica fundamental para compreender esse cenário ao conceituar o avanço da regulação algorítmica como a substituição progressiva dos processos políticos — baseados em deliberação pública, transparência e interesse coletivo — por sistemas automatizados operados por governos e corporações privadas, com o objetivo de controlar informações e comportamentos.

Trata-se de uma arquitetura regulatória que desloca silenciosamente decisões antes tomadas em instâncias democráticas para ambientes fechados e opacos, estruturados a partir de contratos de adesão, cláusulas unilaterais e dispositivos técnicos que funcionam como filtros invisíveis. O que se observa, nesse contexto, não é apenas uma reorganização do consumo cultural, mas a consolidação de um modelo em que as escolhas culturais passam a ser mediadas por lógicas de mercado, em detrimento de critérios curatoriais públicos, compromissos com a diversidade ou objetivos de preservação da memória audiovisual.

Segundo Morozov (2018),

A regulação algorítmica, independentemente de seus benefícios imediatos, nos dará um regime político no qual todas as decisões serão tomadas pelas empresas de tecnologia e pelos burocratas estatais. Coube a um escritor de ficção científica, o polonês Stanislaw Lem, numa crítica publicada a respeito da cibernética, por assim dizer, na mesma época que *The Automated State*, explicitar a questão: ‘A sociedade não pode desistir do fardo de decidir o próprio destino, abdicando dessa liberdade em prol do regulador cibernético’. (Morozov 2018, 101)

Essa crítica encontra eco no conceito de “terceiro entorno”, desenvolvido por Javier Echeverría (1999), que define o espaço digital como um ambiente híbrido, tecnicamente mediado, no qual o exercício da cidadania tende a ser substituído pela adesão passiva a regras estabelecidas por corporações. Nesse território, o que se pode acessar, ver ou compartilhar deixa de ser definido por instâncias públicas, passando a depender de estruturas computacionais parametrizadas por objetivos de mercado.

Como alerta Jesús Martín-Barbero (2014), a convergência digital não se reduz à novidade dos aparatos, mas redefine “modos de *percepção* e de *linguagem*, novas sensibilidades e escrituras” (Martín-Barbero 2014, 11), deslocando os saberes e dissolvendo hierarquias tradicionais entre cultura e técnica. Essa transformação, porém, opera em um cenário contraditório: se, por um lado, potencializa redes criativas e intercâmbios culturais, por outro, reforça assimetrias quando divorciada de regulações democráticas.

Nesse ecossistema, os algoritmos das plataformas de *streaming* não são meros instrumentos técnicos, mas agentes de uma gramática invisível que reconfigura o acesso à cultura. Ao modular gostos e capturar atenção, essas infraestruturas privatizadas substituem mediações públicas — como políticas culturais ou direitos coletivos — por lógicas de mercado opacas. Como demonstra Morozov (2018), a regulação algorítmica transfere decisões culturais para sistemas automatizados, onde critérios de engajamento e rentabilidade suplantam a diversidade e a preservação da memória audiovisual.

Esse cenário impõe desafios importantes ao exercício do direito fundamental de acesso à cultura, tal como previsto no artigo 215 da Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988), que estabelece como responsabilidade do Estado garantir “o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”. Ao transferir a mediação do acesso à cultura para plataformas comerciais, que operam segundo interesses próprios e com mínima transparência, cria-se um tensionamento direto com esse preceito constitucional. O risco não é apenas de exclusão ou desigualdade no acesso, mas de uma redefinição estrutural do que se entende por cultura acessível — agora filtrada por sistemas algorítmicos e condicionada por contratos privados.

No plano internacional, o cenário também se distancia dos compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2030 da ONU, especialmente no que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 4 (Educação de qualidade), 9 (Indústria, inovação e infraestrutura) e 12 (Consumo e produção responsáveis). A consolidação de um ecossistema cultural regido por interesses comerciais, sem mecanismos de regulação democrática efetiva, compromete a sustentabilidade da diversidade cultural e fragiliza os meios por meio dos quais sociedades asseguram a preservação, o pluralismo e a acessibilidade das expressões culturais.

Em síntese, o avanço do modelo de distribuição algorítmica, ainda que ofereça ganhos logísticos e experiências otimizadas, representa uma inflexão importante na mediação do acesso à cultura, substituindo canais públicos e transparentes por sistemas técnicos privatizados, cujos critérios decisórios escapam à deliberação democrática e desafiam as garantias constitucionais e internacionais sobre o direito de acesso cultural como dimensão essencial da cidadania e da sustentabilidade, ao mesmo em que formas alternativas de distribuição se tornam mais restritas.

6. Considerações finais

O presente artigo analisou como o crescimento de serviços de *streaming* de conteúdo audiovisual, inseridos em uma lógica de plataformização e regulação algorítmica, vêm transformando as formas de acesso a filmes e reconfigurando práticas de consumo, estratégias de mercado e mecanismos de mediação da experiência cinematográfica enquanto formas de distribuição alternativas perdem espaço. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, com finalidade exploratória-descritiva, buscou-se

compreender como a diminuição de alternativas a plataformas digitais, regidas por contratos privados e sistemas opacos de recomendação, impõe desafios concretos ao exercício do direito à cultura. Ao confrontar esse cenário com os marcos normativos do artigo 215 da Constituição Federal brasileira e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, o estudo contribui para o debate sobre os limites da mediação privada no campo cultural e sobre a urgência de repensar, em chave democrática, as infraestruturas que regulam o acesso à produção simbólica contemporânea.

Embora, em alguns casos, possam parecer apenas marginalmente relacionadas, acreditamos que as mudanças vistas neste artigo são expressões distintas e reveladoras de um mesmo processo de reconfiguração mais profunda do consumo de conteúdo audiovisual e de conformação de novos modos de distribuição digital que transformam o mercado de *home video*. Reunidas, elas permitem sistematizar uma série de percepções difusas e a começar a delinear possíveis relações de causa e efeito entre novas práticas das indústrias de tecnologia e mídia, instituídas com a plataformização do entretenimento doméstico, e as condições de circulação e acesso a filmes na atualidade, que têm nos serviços de *streaming* elemento central.

Observa-se uma tendência de declínio no uso e na venda de mídias físicas, como DVDs e blu-rays, que, embora ainda mantenham um pequeno nicho de mercado, enfrentam dificuldades significativas diante da ascensão dos formatos digitais. O mercado de *home video* nos Estados Unidos reflete um movimento global de migração para o digital, com uma concentração crescente de receitas nos serviços de *streaming*. O Brasil, apesar da falta de dados mais detalhados em muitos casos, está inserido neste mesmo contexto e segue caminho semelhante.

O aumento nas vendas de blu-rays 4K UHD, impulsionado por lançamentos de sucesso, vem sendo interpretado mais como um fenômeno pontual do que propriamente sinal de uma inversão dessa tendência. A resiliência das mídias físicas em determinados segmentos do mercado deve ser vista como um indício de que esses formatos podem se consolidar como produtos de nicho, à semelhança do que ocorreu com o vinil na indústria musical.

O esvaziamento das prateleiras de DVDs e blu-rays, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil e o encolhimento dos serviços de aluguel de mídias físicas sinalizam uma mudança estrutural que pode ter implicações de longo prazo na variedade e na diversidade dos títulos disponíveis para o consumidor eventual de filmes, especialmente ao se considerar: 1) a redução da oferta de aparelhos reprodutores de discos, com a interrupção da produção por grandes fabricantes e o desinteresse das redes de varejo em comercializá-los; 2) um possível futuro digital para os videogames, o que pode restringir ainda mais as opções para reprodução de DVDs e blu-rays, fazendo com que os consoles deixem de ser alternativas aos *players* dedicados; e 3) o cerceamento a

alternativas fora do mercado formal, como o compartilhamento de arquivos via torrent, que tem sido alvo de repressão tanto por parte dos governos quanto por iniciativas privadas antipirataria.

Isso reflete uma tendência mais ampla na indústria do entretenimento. As empresas estão se movendo para modelos de negócios que priorizam a propriedade digital em detrimento da física. No *home video*, essa guinada pode ser percebida na estratégia de grandes estúdios, parte dos quais proprietários ou propriedades de serviços de *streaming*, se retirarem gradualmente desse mercado em diferentes partes do globo como estratégia de reforço de suas marcas digitais.

Esses fatores apontam para um futuro cada vez mais digital no *home video*, marcado pela dependência crescente das plataformas de *streaming*, pela centralização da distribuição de conteúdo audiovisual nas mãos de grandes empresas de tecnologia e entretenimento e pela redução das mídias físicas a um mercado de nicho. Ainda que essa transição ofereça conveniência e inovação, também traz preocupação em um cenário que pode restringir acesso a uma variedade de conteúdos e limitar a escolha dos consumidores.

De forma que o desafio que se coloca, diante da opacidade dessas plataformas, é ampliar o entendimento sobre os mecanismos e os imperativos que regem essas estruturas sociotécnicas, as práticas que elas estimulam e como esses elementos condicionam a experiência audiovisual possível na atualidade. Para isso, pretendemos avançar com essa pesquisa em publicações futuras, cobrindo não só outros aspectos de mudanças que impactam a dimensão do acesso, mas também a oferta de conteúdo e o controle da experiência pelo usuário.

Entre eles, é possível destacar a volubilidade dos catálogos, dependentes de contratos de licenciamento, e os efeitos de iniciativas recentes para ampliar receitas, como a criação de produtos que estabelecem, na prática, diferentes camadas de acesso ao conteúdo, e a introdução de planos mais baratos com anúncios, entre outros.

Embora este estudo se concentre nos contextos de Brasil e Estados Unidos, os fenômenos aqui analisados apresentam paralelos com a realidade de outros países, como a Espanha, que também enfrenta o avanço de modelos de distribuição privatizados e a concentração do mercado audiovisual em grandes conglomerados globais. Tais convergências sugerem a pertinência de análises comparativas futuras no âmbito da regulação cultural e da proteção dos direitos culturais em contextos ibero-americanos.

Essa convergência de desafios em diferentes contextos ibero-americanos sugere a urgência de fortalecer mecanismos regionais de regulação democrática da cultura digital, capazes de garantir o direito à diversidade cultural frente à crescente hegemonia das infraestruturas comerciais globais.

Referências

- Adorno, T. W. (2020). *Indústria cultural*. São Paulo: Editora Unesp.
- Alliance for Creativity and Entertainment (2023). ACE shuts down notorious Thailand-based torrent site. *ACE News*. Recuperado de <https://www.alliance4creativity.com/news/ace-shuts-down-notorious-thailand-based-torrent-site>
- Ampere Analysis (2024). *US streaming revenue to overtake pay TV in 2024* [online]. Recuperado de <https://www.ampereanalysis.com/insight/us-streaming-revenue-to-overtake-pay-tv-in-2024> [Consulta: 08 de junho de 2025]
- BBC (2024). Oppenheimer and the resurgence of blu-ray and DVDs: how to stop your films and music from disappearing. *BBC Culture*. Recuperado de <https://www.bbc.com/culture/article/20240102-oppenheimer-and-the-resurgence-of-blu-ray-and-dvds-were-now-in-the-age-of-streaming-anxiety> [Consulta: 08 de junho de 2025]
- Blog do Jotacê (2024). Sony assumirá produção de mídia física da Disney nos Estados Unidos. *Notícias*. Recuperado de <https://blogdojotace.com.br/2024/02/21/sony-assumira-producao-de-midia-fisica-da-disney-nos-estados-unidos> [Consulta: 08 de junho de 2025]
- Bower, J. L. e Christensen, C. M. (1995). Disruptive technologies: catching the wave. *Havard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/1995/01/disruptive-technologies-catching-the-wave> [Consulta: 08 de junho de 2025]
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [Consulta: 08 de junho de 2025]
- Center for the Digital Future (2019). *Streaming wars begin: how Disney beats Apple – and perhaps a surprise ending?* Recuperado de <https://www.digitalcenter.org/columns/streaming-wars> [Consulta: 08 de junho de 2025]
- CNN (2016). Kickass Torrents' huge file sharing site shut down by feds. *CNN Business*. Recuperado de <https://money.cnn.com/2016/07/21/technology/kickass-torrent/index.html> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Cogipas (2023). *Torrent sites that have been shut down*. Recuperado de <https://www.cogipas.com/torrent-sites-shut-down> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Curvello, M. (2023). *O sistema de recomendação da Netflix e seus algoritmos: por dentro da máquina*. Rio de Janeiro: Autografia.

DEG (2012). *DEG Year-End 2011 Home Entertainment Report* [online]. Recuperado de https://www.degonline.org/portfolio_page/deg-year-end-2011-home-entertainment-report [Consulta: 08 de junho de 2025]

DEG (2024). *DEG Year-End 2023 Digital Media Entertainment Report* [online]. Recuperado de https://www.degonline.org/portfolio_page/deg-ye-2023-digital-media-entertainment-report [Consulta: 08 de junho de 2025]

Echeverría, J. (1999). *Los señores del aire: télépolis y el tercer entorno*. Barcelona: Ediciones Destino.

Financial Times (2024). Streaming wars are over and Netflix won. *Financial Times Opinion*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/ce917a68-d513-42c8-924b-2548eb22d3f7> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Folha de S.Paulo (2024). Criador de Baldur's Gate 3 vê ruína da indústria com serviços de games por assinatura. *Games*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2024/01/criador-de-baldurs-gate-3-ve-ruina-da-industria-com-servicos-de-games-por-assinatura.shtml> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Forbes (2023). Why Disney is cutting back on DVDs after Guardians of the Galaxy. *Media*. Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/bradadgate/2023/08/02/with-sales-dropping-disney-will-no-longer-sell-dvds-in-australia> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Forbes (2024). Netflix smashes expectations and adds record 13 million subscribers in fourth quarter. *Media*. Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/tonifitzgerald/2024/01/23/netflix-smashes-expectations-and-adds-record-13-million-subscribers-in-fourth-quarter> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Fox Business (2023). Netflix officially terminates DVD rental service with final mailings: End of an era. *Netflix*. Recuperado de <https://www.foxbusiness.com/lifestyle/netflix-officially-terminates-dvd-rental-service-final-mailings-end-of-an-era> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Frade, R. M. (2024). DVD virou 'tóxico' e define no Brasil, mas fãs buscam manter a chama viva. Na Sua Tela. *UOL*. Recuperado de

<https://www.uol.com.br/splash/colunas/na-sua-tela/2024/01/04/fim-dvd-blu-ray-colecionadores-locadoras.htm> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Hesmondhalgh, D. e Meier, L. M. (2018). What the digitalisation of music tells us about capitalism, culture and the power of the information technology sector. *Information, Communication & Society*, 21(11). Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2017.1340498> [Consulta: 08 de junho de 2025]

IBGE (2019). *Sistema de informações e indicadores culturais: 2007–2018* [online]. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101687> [Consulta: 08 de junho de 2025]

IBGE (2023). *Em 2022, streaming estava presente em 43,4 % dos domicílios com TV* [online]. Recuperado de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38306-em-2022-streaming-estava-presente-em-43-4-dos-domicilios-com-tv> [Consulta: 08 de junho de 2025]

IGN (2024). Ele voltou! Vinil supera CD e é a mídia física de músicas mais vendida de 2023. *Tech*. Recuperado de <https://br.ign.com/tech/121508/news/ele-voltou-vinil-supera-cd-e-e-a-midia-fisica-de-musicas-mais-vendida-de-2023> [Consulta: 08 de junho de 2025]

J.P. Morgan (2019). The streaming wars. *Global Research*. Recuperado de <https://www.jpmorgan.com/insights/global-research/technology/streaming-wars> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Jenkins, H., Green, J. e Ford, S. (2014). *Cultura da conexão*. São Paulo: Aleph.

Junior, G. (2021). Na era do streaming, colecionadores e cinéfilos dão sobrevida a DVDs e Blu-rays. *Neo Feed*. Recuperado de <https://neofeed.com.br/blog/home/na-era-do-streaming-colecionadores-e-cinefilos-dao-sobrevida-a-dvds-e-blu-rays> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Kenworthy, A. D. (2020). *The Streaming Wars: The Future of Entertainment*. Open Access Senior Thesis (BA), Claremont McKenna College. Recuperado de https://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/2344 [Consulta: 08 de junho de 2025]

Los Angeles Times (2019). The streaming wars are here. What you need to know (and how to cope). *Entertainment & Arts*. Recuperado de <https://www.latimes.com/entertainment-arts/story/2019-10-09/streaming-wars-of-2019-netflix-disney> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Los Angeles Times (2024). How Netflix survived the streaming wars to stay the subscription video king. *Hollywood Inc.* Recuperado de <https://www.latimes.com/entertainment-arts/business/story/2024-03-06/how-netflix-held-onto-its-crown-as-king-of-streaming> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Lotz, A. D. (2007). *The television will be revolutionized*. New York: NYU Press.

Martín-Barbero, J. (2014). Diversidade em convergência. *MATRIZES*, 8(2), 15–33. Recuperado de <https://revistas.usp.br/matrizes/article/view/90445> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Morozov, E. (2018). *Big Tech: A ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora.

Nielsen (2022). *Streaming claims largest piece of TV viewing pie in July* [online]. Recuperado de <https://www.nielsen.com/insights/2022/streaming-claims-largest-piece-of-tv-viewing-pie-in-july> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Nielsen (2024). *Time Spent Streaming Surges to Over 40 % in June, the Highest Share of TV Usage in the History of Nielsen's The Gauge* [online]. Recuperado de <https://www.nielsen.com/news-center/2024/time-spent-streaming-surges-to-over-40-percent-in-june-2024> [Consulta: 08 de junho de 2025]

nScreenMedia (2019). Why Samsung is done with disc players. *Market Data*. Recuperado de <https://nscreenmedia.com/disc-player-decline-samsung-done> [Consulta: 08 de junho de 2025]

O'Neil, C. (2020). *Algoritmos de destruição em massa*. Santo André: Editora Rua do Sabão.

Pasquale, F. (2015). *The black box society: the secret algorithms that control money and information*. Cambridge: Harvard University Press.

Pequenas Empresas & Grandes Negócios (2020). Saiba por que a Disney não lançará mais DVDs e Blu-ray no Brasil. *Diversão e Turismo*. Recuperado de <https://revistapegn.globo.com/Banco-de-ideias/Diversao-e-turismo/noticia/2020/10/saiba-por-que-disney-nao-lancara-mais-dvds-e-blu-ray-no-brasil.html> [Consulta: 08 de junho de 2025]

PwC (2022). *Pesquisa Global de Entretenimento e Mídia 2022–2026* [online]. Recuperado de <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/setores-atividade/entretenimento-midia/2022/outlook-2022.html> [Consulta: 08 de junho de 2025]

PwC (2023). *Perspectives from the Global Entertainment & Media Outlook 2023–2027* [online]. Recuperado de <https://www.pwc.com/gx/en/industries/entertainment-media/outlook/downloads/PwC-GEMO-2023-PDF.pdf> [Consulta: 08 de junho de 2025]

PwC (2024). *Perspectives from the Global Entertainment & Media Outlook 2024–2028* [online]. Recuperado de <https://www.pwc.com/gx/en/issues/business-model-reinvention/outlook/insights-and-perspectives.html> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Sebrae (2015). *Estudo de inteligência de mercado audiovisual* [online]. Recuperado de [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/30ec0866a085430efae28fb30ec4f93/\\$File/5825.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/30ec0866a085430efae28fb30ec4f93/$File/5825.pdf) [Consulta: 08 de junho de 2025]

Sherlock Communications (2024). *Relatório de consumo de streaming na América Latina – 2024* [online]. Recuperado de <https://www.sherlockcomms.com/pt/relatorio-de-consumo-de-streaming-na-america-latina> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Stat Significant (2023). *The rise, fall, and (slight) rise of DVDs. A Statistical Analysis*. Recuperado de <https://www.statssignificant.com/p/the-rise-fall-and-slight-rise-of> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Tecnoblog (2019). *Vendas globais de DVD e blu-ray caem pela metade em cinco anos. Notícias*. Recuperado de <https://tecnoblog.net/noticias/queda-vendas-dvd-blu-ray> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Terra (2024). XBOX teria encerrado departamento de distribuição de mídia física. *Game On*. Recuperado de https://www.terra.com.br/gameon/xbox-teria-encerrado-departamento-de-distribuicao-de-midia-fisica,6b5790fa6a0731ce7f512639d6672c2b7fo3avqi.html?utm_source=clipboard [Consulta: 08 de junho de 2025]

The Hollywood Reporter (2024). Disney outsourcing blu-ray, DVD business to Sony. *Business News*. Recuperado de <https://www.hollywoodreporter.com/business/business-news/disney-outsourcing-dvd-blu-ray-business-sony-1235830746> [Consulta: 08 de junho de 2025]

The Hollywood Reporter (2024). Why the dying DVD business could be headed for a resurrection. *Business News*. Recuperado de <https://www.hollywoodreporter.com/business/business-news/dying-dvd-bluray-business-resurrection-cds-vinyl-1235639108> [Consulta: 08 de junho de 2025]

The Verge (2019). Samsung quits making new Blu-ray players. *TVS*. Recuperado de <https://www.theverge.com/2019/2/17/18228584/samsung-stops-producing-blu-ray-players> [Consulta: 08 de junho de 2025]

The Week (2024). Physical media is having a moment. *Media*. Recuperado de <https://theweek.com/culture-life/media/why-physical-media-is-having-a-moment> [Consulta: 08 de junho de 2025]

The Wrap (2024). The 4K blu-ray collectors market is the future of physical media. *Pro*. Recuperado de <https://www.thewrap.com/physical-media-future-4k-blu-ray-growth> [Consulta: 08 de junho de 2025]

UOL (2014). Google muda algoritmo e grandes sites de torrent “desaparecem” das buscas. *Giz_BR*. Recuperado de <https://gizmodo.uol.com.br/google-busca-torrent> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Variety (2023). Best Buy to End DVD, Blu-ray Disc Sales. *News*. Recuperado de <https://variety.com/2023/digital/news/best-buy-ending-dvd-blu-ray-disc-sales-1235754919> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Variety (2024). Disney strikes deal for Sony to take over its DVD, blu-ray disc business. *News*. Recuperado de <https://variety.com/2024/film/news/disney-sony-physical-media-dvd-blu-ray-disc-business-1235917294> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Windows Report (2024). Is Xbox going digital? 90 % of game sales last year were digital downloads. *News*. Recuperado de <https://windowsreport.com/xbox-90-game-sales-last-year-were-digital> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Wired (2007). Sony to stop making DVD players. *Gear*. Recuperado de <https://www.wired.com/2007/09/sony-to-stop-ma> [Consulta: 08 de junho de 2025]

Zuboff, S. (2021). *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

Os desafios da transparência dos algoritmos e os direitos da cidadania na sociedade tecnológica: uma análise à luz do Direito espanhol

Los desafíos de la transparencia de los algoritmos y los derechos de la ciudadanía en la sociedad tecnológica: un análisis a la luz del Derecho español

The challenges of algorithm transparency and citizens' rights in a technological society: an analysis in the light of the Spanish law

Álvaro González-Juliana¹

Resumo: A transparência dos algoritmos enfrenta-se a grandes desafios jurídicos, nem sempre sendo fácil o seu enquadramento nas leis que regulam a transparência. Ao longo deste trabalho analisa-se se os algoritmos podem ser considerados informação pública na aceção da lei espanhola sobre transparência e acesso à informação e, em caso afirmativo, se devem ser objeto de divulgação ativa, e se o direito de acesso à informação sobre o algoritmo viola algum dos limites ao direito de acesso contemplados na lei, reflexionando-se finalmente sobre o futuro da transparência algorítmica e o direito dos cidadãos a controlar a atuação administrativa.

Palavras-chave: Transparência administrativa, algoritmos, inteligência artificial

Resumen: La transparencia de los algoritmos se enfrenta a grandes desafíos jurídicos, no siendo siempre sencilla su incorporación en las leyes que regulan la transparencia. A lo largo de este trabajo se analiza si los algoritmos pueden ser considerados información pública en el sentido de la ley española sobre transparencia y acceso a la información y, en caso afirmativo, si deben ser objeto de divulgación activa, así como si el derecho de acceso a la información sobre el algoritmo vulnera alguno de los límites al derecho de acceso contemplados en la ley, reflexionándose finalmente sobre el futuro de la transparencia algorítmica y el derecho de los ciudadanos a controlar la actuación administrativa.

¹ Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade da Extremadura, Espanha.

Palabras clave: transparencia administrativa; algoritmos; inteligencia artificial

Abstract: The transparency of algorithms faces major legal challenges, and it is not always easy to fit them into the laws that regulate transparency. This article analyses whether algorithms can be considered public information within the meaning of the Spanish law on transparency and access to information and, if so, whether they should be subject to active disclosure, and whether the right of access to information about algorithms violates any of the limits to the right of access to information foreseen in the Spanish law. The article ends with a reflection on the future of algorithmic transparency and the right of citizens to control administrative activity.

Keywords: Administrative transparency, algorithms, artificial intelligence

1. Introdução

A utilização de sistemas de inteligência artificial pelas Administrações Públicas tem gerado um interesse crescente dos cidadãos em conhecer o funcionamento dos algoritmos que são utilizados para o exercício de funções administrativas. Com efeito, estes algoritmos podem ser uma importante base na tomada de decisões públicas, e podem mesmo chegar a ser uma fonte direta de decisões automatizadas, o que, em ambos os casos, acarreta consequências significativas para os cidadãos.

Neste contexto, a transparência é, pois, uma ferramenta essencial para a proteção dos cidadãos em face da utilização de sistemas de inteligência artificial pelo sector público, já que a transparência *(i)* assume-se como garante do princípio democrático, assegurando a responsabilização e fiscalização das decisões das autoridades públicas; *(ii)* permite verificar se a programação do sistema algorítmico está ou não de acordo com o disposto na norma que se pretende implementar, ou seja, se a lei se encontra corretamente traduzida no algoritmo; e *(iii)* é imprescindível para levar a cabo uma atividade de controlo sobre eventuais erros ou discriminações, sejam eles intencionais ou não.

No entanto, a transparência dos sistemas de inteligência artificial utilizados pelas Administrações Públicas enfrenta-se a grandes desafios jurídicos, nem sempre sendo fácil o enquadramento legal dos algoritmos nas leis que regulam a transparência. Em Espanha, uma das principais questões que se tem colocado é, precisamente, a de saber se os algoritmos podem ser considerados informação pública na aceção do artigo 13.º da lei espanhola sobre transparência e acesso à informação – *Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE)* – e, em caso afirmativo, se devem ser objeto de divulgação ativa, e se o direito de acesso à

informação sobre o algoritmo viola algum dos limites ao direito de acesso contemplados na lei.

Ao longo deste trabalho analisaremos todas estas questões, tendo particularmente em conta a evolução das decisões que têm sido proferidas, quer pelo *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (CTBG), quer pelos seus homólogos autonómicos, e reflexionando sobre o futuro da transparência algorítmica e o direito dos cidadãos a controlar a atuação administrativa.

2. Os algoritmos como informação pública

O artigo 13.º da LTE define o conceito de informação pública como os conteúdos ou documentos, qualquer que seja o seu formato ou suporte, que estejam em poder da Administração ou de outros sujeitos obrigados e que tenham sido produzidos ou adquiridos no exercício das suas funções, o que permite classificar os algoritmos como informação pública sem grandes problemas interpretativos. De facto, esta é a posição adotada desde o início pelo CTBG e pelos seus homólogos autonómicos.

Foi precisamente um órgão autonómico de garantia da transparência – a Comissão para a Garantia do Direito de Acesso à Informação Pública da Catalunha (GAIP) – que teve a tarefa de se pronunciar pela primeira vez sobre o enquadramento dos algoritmos no conceito de informação pública. Trata-se da resolução da GAIP n.º 123/2016 e 124/2016 de 21 de setembro de 2016, que analisa uma reclamação relativa ao acesso a um algoritmo. O requerente era um professor que não tinha sido selecionado como membro dos júris dos concursos de acesso à universidade e a informação solicitada era o acesso ao algoritmo matemático que determinava a ordem das posições de nomeação nesses júris.

A GAIP considerou que o algoritmo constituía, de facto, informação pública e, por conseguinte, reconheceu o direito do requerente de aceder ao algoritmo em linguagem matemática, esclarecendo que, caso não fosse possível, deveria ser fornecida a descrição do algoritmo em linguagem natural que a Administração em questão (neste caso, o Conselho Interuniversitário da Catalunha) tinha enviado à GAIP. Com efeito, a Administração alegou que não existia um algoritmo matemático e que os parâmetros funcionais do programa foram traduzidos diretamente para linguagem de programação, o que levou o requerente a apresentar uma nova queixa, desta vez solicitando o acesso ao código fonte do programa informático. Esta questão foi examinada na resolução n.º 200/2017, de 21 de junho de 2017, onde a GAIP considerou que o código fonte de um programa informático utilizado pela Administração na nomeação dos membros dos júris avaliadores constitui também informação pública.

A posição da GAIP sobre a qualificação dos algoritmos como informação pública foi posteriormente confirmada em várias das suas decisões sobre outras matérias. Assim,

este órgão de garantia da transparência defende que informação pública é aquela que está em poder da Administração, quer porque foi por ela elaborada, quer porque lhe foi proporcionada por pessoas ou entidades externas. E nesta definição cabe toda a informação que se encontra em poder da Administração, tanto a que faz parte de processos administrativos, como a que não, tanto a que esteja vertida em papel, como a que esteja num formato digital, tanto a que faça parte de documentos formais, como a que esteja integrada em bases de dados, algoritmos ou programas de inteligência artificial (cfr. Resoluções da GAIP n.º 1050/2022, de 23 de dezembro, e n.º 93/2019, de 22 de fevereiro de 2019).

No âmbito estatal, o CTBG debruçou-se pela primeira vez sobre a transparência dos algoritmos no âmbito do caso Bosco, que gira em torno a uma aplicação informática criada pelo Governo espanhol com o mesmo nome. Com efeito, para se poder beneficiar da tarifa social de energia, ou seja, uma ajuda ou desconto nas tarifas de eletricidade em benefício de grupos sociais vulneráveis, como famílias numerosas ou de baixo rendimentos, criou-se a aplicação informática BOSCO, que foi entregue às companhias de eletricidade para que estas pudessem verificar, através de um procedimento completamente automatizado, o cumprimento dos requisitos de acesso por parte dos requerentes.

A Fundação Civio, tendo recebido queixas de diversos utentes que viram denegada a concessão da tarifa social devido ao funcionamento do sistema algorítmico, detetou que a aplicação informática apresentava falhas na transposição da lei para o algoritmo, negando-se a tarifa social, por exemplo, a viúvas, famílias numerosas ou a pensionistas (De la Cueva 2019, 9).

Por conseguinte, a Fundação Civio solicitou ao Ministério da Transição Ecológica o acesso a determinadas informações sobre a aplicação BOSCO, de forma a verificar cabalmente o seu funcionamento. Mais concretamente, neste pedido de acesso à informação, solicitava-se o acesso *i)* às especificações técnicas da aplicação; *ii)* aos resultados dos testes realizados para verificar se a aplicação implementada cumpria as especificações funcionais; *iii)* ao código fonte da aplicação; e *iv)* a qualquer outro elemento que permita conhecer o funcionamento da aplicação.

Uma vez que o Ministério não respondeu a este pedido, a Fundação Civio apresentou reclamação junto do CTBG, que na sua resolução n.º 701/2018, de 18 de fevereiro de 2019, reconheceu o direito de acesso às especificações técnicas da aplicação e aos resultados dos testes, mas que negou o acesso ao código fonte por estar preenchido o limite de direito de acesso contemplado no artigo 14.º, alínea j), da LTE, relativo à propriedade intelectual. Esta decisão foi posteriormente confirmada tanto pelo *Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo*, na sua sentença de 30 de dezembro de 2019 (ECLI:ES:AN:2021:5863), como pela *Audiencia Nacional*, no seu acórdão de 30 de abril de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:2013).

Na argumentação apresentada pelo Ministério da Transição Ecológica junto do CTBG para negar o acesso ao algoritmo em causa, aduziu-se que o código-fonte não constituía informação pública, já que o artigo 13.º da LTE se refere a “conteúdos” ou “documentos”, e não a “programas informáticos”.

Na sua resolução, o CTBG não se pronunciou expressamente sobre esta questão, apreciando diretamente a aplicação dos limites ao direito de acesso invocados pelo Ministério. Desta forma, cabe assumir que implicitamente se reconhecia o código-fonte como tendo carácter de informação pública.

Já na sua resolução n.º 58/2021, de 20 de maio de 2021, o CTBG assumiu expressamente esta posição ao analisar o acesso ao algoritmo utilizado para o cálculo das pensões, afirmando que um algoritmo como o que estava em causa enquadrava-se, sem dúvida, no âmbito do conceito de informação pública consagrado na LTE.

Nesta resolução, além de classificar o algoritmo como informação pública, o CTBG salientou que tornar o código-fonte acessível é uma condição essencial para preservar a fiscalização das decisões das autoridades públicas e a prestação de contas, sendo uma garantia efetiva contra a arbitrariedade ou discriminação na tomada de decisões total ou parcialmente automatizadas. Adicionalmente, o CTBG frisou que, enquanto não forem criados outros mecanismos que permitam alcançar os referidos objetivos com garantias equivalentes – como, por exemplo, auditorias independentes ou órgãos de supervisão –, o único recurso eficaz para o efeito é o acesso ao próprio algoritmo, ao seu código-fonte, de forma a que possa ser fiscalizado tanto por aqueles que possam sentir-se prejudicados pelos seus resultados, como pelo público em geral no interesse da salvaguarda de princípios éticos e da justiça.

Posteriormente, outras resoluções proferidas pelo CTBG vieram confirmar que os algoritmos e os seus códigos-fonte se enquadram, de facto, no conceito de informação pública vertido no artigo 13.º da LTE. Tal é o caso da resolução territorial do CTBG n.º 748/2021, de janeiro de 2022, que resolve o acesso ao código-fonte associado ao algoritmo da aplicação informática utilizada no processo de admissão de alunos para o ano letivo 2021-2022 em Castilla-La Mancha, da resolução territorial n.º 253/2021, de 19 de novembro de 2021, sobre o acesso ao código-fonte da aplicação informática utilizada para o sorteio de júris para processos seletivos em matéria de educação na Comunidade de Madrid; e da resolução n.º 7/2023, de 11 de janeiro de 2023, sobre o acesso ao código-fonte associado ao algoritmo utilizado pelo Serviço Estatal de Emprego para calcular quando termina um subsídio de desemprego.

3. Os algoritmos como objeto de divulgação ativa de informação

Outro dos grandes desafios jurídicos a que se enfrenta a transparência dos algoritmos gira em torno de saber se a informação algorítmica deve ser objeto de divulgação ativa (o que na LTE se denomina publicidade ativa).

A divulgação ativa de informação refere-se à obrigação da Administração Pública e de outros sujeitos previstos na LTE de publicar proactivamente informações que se revelem relevantes para garantir a transparência, com o objetivo último de permitir aos cidadãos o exercício do seu direito de participação e controlo dos assuntos públicos.

Ora bem, a LTE não contempla nenhuma disposição que obrigue expressamente a Administração a publicar nos portais de transparência informação sobre os sistemas algorítmicos ou de inteligência artificial que utiliza. Esta ausência não deixa ser surpreendente quando já a antiga *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* previa, no seu artigo 45.º, n.º 4, a publicação das características das aplicações e programas informáticos utilizados pelas Administrações no exercício das suas competências (Gutiérrez 2021, 187).

Não obstante, mais recentemente, a *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (LRJSP), apenas prevê, no seu artigo 157.º, n.º 2, a possibilidade de as aplicações desenvolvidas pela Administração Pública ou que tenham sido objeto de contratos sobre os quais ela detenha direitos de propriedade intelectual poderem ser declaradas de código aberto, sempre e quando tal resulte numa maior transparência no funcionamento da Administração Pública ou promova a inclusão dos cidadãos na sociedade da informação. Tem-se argumentado que este artigo 157.º, n.º 2, da LRJSP estabelece a obrigação de a Administração utilizar programação aberta ou de declará-la de código aberto (Ponce 2019, 41). No entanto, na realidade, esta disposição não obriga a Administração a adquirir direitos de propriedade intelectual sobre todas as aplicações que utiliza, limitando-se apenas a prever a possibilidade de, quando a Administração detiver estes direitos, a aplicação poder ser declarada de código aberto (Gallego 2023, 547).

Desta forma, não existe no ordenamento jurídico espanhol uma disposição que estabeleça expressamente uma obrigação de divulgação ativa de informação relativamente aos programas informáticos, aplicações, algoritmos ou sistemas de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública.

Pese à ausência de uma norma expressa neste sentido, tem-se defendido que, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LTE, existe sim uma obrigação de divulgação ativa de informação relativamente ao funcionamento dos sistemas algorítmicos utilizados pela Administração, devendo ficar patente qual é a sua finalidade, quais os dados que alimentam estes sistemas e qual é o seu modo de funcionamento (Martín 2023, 163).

Com efeito, a referida disposição estabelece que a Administração Pública tem a obrigação de publicar de forma periódica e atualizada a informação cujo conhecimento seja relevante para garantir a transparência da sua atividade, assegurando-se o controlo da atuação pública. Portanto, mesmo sem um grande esforço interpretativo, tudo indica que a utilização de algoritmos para a tomada de decisões administrativas se enquadra perfeitamente nesta categoria de informação, pelo que os portais de transparência deveriam conter informação sobre a existência, funcionamento e alcance destes algoritmos.

Por sua vez, o artigo 7.º, alínea a), da LTE também tem sido lido no sentido de apontar para a existência de uma obrigação de divulgação ativa dos sistemas algorítmicos, já que a utilização de algoritmos na tomada de decisões administrativas encarna a interpretação e aplicação de uma norma a um caso concreto, produzindo efeitos jurídicos sobre os particulares (Martín 2023, 164).

No entanto, ainda que a letra da LTE indique que exista uma verdadeira obrigação de divulgação ativa de informação sobre os sistemas de algoritmos e inteligência artificial utilizados pela Administração Pública, na realidade não existe qualquer divulgação ativa a nível estatal sobre esta matéria (Meseguer 2023, 124).

Ainda assim, cabe destacar que, a nível autonómico, o artigo 16.º da *Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana* já inclui entre as obrigações de divulgação ativa de informação juridicamente relevante a lista de sistemas algorítmicos ou de inteligência artificial que tenham impacto sobre procedimentos administrativos ou sobre prestação de serviços públicos, juntamente com uma descrição compreensível da sua conceção e funcionamento.

É, pois, possível que esta possa vir a ser uma tendência legislativa crescente, e que num futuro não muito longínquo os sistemas algorítmicos e de inteligência artificial utilizados pela Administração sejam objeto de efetiva divulgação ativa, de acordo com o princípio de transparência.

4. Os algoritmos como objeto do direito de acesso à informação

Menos problemática mostra-se a possibilidade de os cidadãos poderem exercer o seu direito de acesso à informação sobre os sistemas algorítmicos e de inteligência artificial.

O direito de acesso à informação configura-se como um verdadeiro direito subjetivo, que é reconhecido a todas as pessoas, que lhes permite solicitar e obter a informação pública que esteja na posse da Administração e dos demais sujeitos previstos na LTE.

Desta forma, uma vez ultrapassada a questão de saber se os algoritmos podem ser considerados informação pública na aceção do artigo 13.º da LTE, não existe qualquer dúvida sobre a existência de um direito subjetivo a aceder a esta informação, como se

pode observar nas resoluções proferidas pelos órgãos de garantia de transparência a que temos feito referência.

O problema que se coloca reside, sim, em saber se este direito de acesso viola algum dos limites previstos na lei.

Com efeito, a formulação ampla com que se encontra consagrado na lei o direito de acesso à informação exige que este possa ser limitado em prol de outros bens juridicamente protegidos.

Os limites ao direito de acesso à informação devem ser alvo de uma interpretação restritiva (STS 16 de outubro de 2017). Assim, o acesso à informação só pode ser negado quando possa causar um prejuízo efetivo, e não meramente hipotético, para o bem juridicamente protegido pelo limite em questão (critério do dano). Em qualquer caso, tal prejuízo deve ser ponderado contra os interesses públicos ou privados favoráveis ao direito acesso à informação no caso concreto, que poderão ser suficientemente relevantes para justificar tal prejuízo (critério do interesse). Finalmente, ainda que neste juízo de ponderação, prevaleça o bem juridicamente protegido pelo limite em questão, a aplicação do limite ao direito de acesso à informação deve ser proporcional e não impedir o acesso à informação solicitada que não seja afetada pelo limite em causa (princípio da proporcionalidade e do acesso parcial).

Em seguida, examinaremos a proteção da propriedade intelectual, que constitui o limite principal ao direito de acesso à informação que o CTBG tem admitido como aplicável no caso de informação relativa a sistemas de algoritmos e de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública.

4.1. O acesso à informação sobre algoritmos ante a proteção da propriedade intelectual

O artigo 14.º, alínea j), da LTE estabelece como um dos limites ao direito de acesso à informação o segredo profissional e a propriedade intelectual e industrial.

Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea i), da Lei espanhola sobre Propriedade Intelectual (LPI) – *Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril* –, são objeto de propriedade intelectual todas as criações originais literárias, artísticas ou científicas expressas por qualquer meio ou suporte, tangível ou intangível, incluindo os programas de computador. Por sua vez, o artigo 96.º, n.º 3, do mesmo diploma especifica que a proteção dos direitos de autor se aplica a qualquer forma de expressão de um programa informático, o que significa que os algoritmos subjacentes aos programas e códigos-fonte se encontram abrangidos pelo âmbito desta proteção, na medida em que constituam uma forma de expressão destes programas (Peinado 2017, 178; Peinado 2017, 213).

Ora bem, antes de entrar a analisar se o limite da proteção da propriedade intelectual é suscetível de se aplicar aos sistemas algorítmicos e de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública, é necessário pontuar que a titularidade dos direitos de propriedade intelectual nestes casos tem impacto no alcance com que opera o limite ao direito de acesso à informação.

Com efeito, em Espanha, tal como em países vizinhos, as Administrações Públicas não são geralmente os criadores dos sistemas de algoritmos e inteligência artificial (Vestri 2021, 384), confiando esta tarefa a entidades privadas (Boix 2022, 96).

Precisamente nos casos em que intervêm empresas privadas na criação e desenvolvimento de sistemas algorítmicos e de inteligência artificial, o limite que protege a propriedade intelectual opera com maior intensidade, sobretudo naqueles casos em que a Administração não surge como cessionária dos direitos de exploração (Medina 2023, 179), ainda que a *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* (LCSP) estabeleça no seu artigo 308.º, n.º 1, que, em princípio, os contratos de prestação de serviços que tenham por objeto o desenvolvimento e fornecimento de produtos protegidos por um direito de propriedade intelectual possam implicar a cedência desse direito à Administração contratante.

A este respeito, tem-se defendido que o artigo 308.º, n.º 1, da LCSP obrigaria as empresas privadas que desenvolvem sistemas algorítmicos e de inteligência artificial para a Administração a transferir para esta os direitos de propriedade intelectual (Vestri 2021, 384), embora, segundo o sentido literal da norma, seja admissível um acordo em sentido contrário (Gallego 2023, 545). De facto, o que é usual, seguindo a regra geral estabelecida no 308.º, n.º 1, da LCSP, é que nos contratos que envolvam a criação de produtos algorítmicos, a propriedade intelectual seja atribuída à Administração que os encomenda (Miranzo 2020, 134). No entanto, como salienta este autor, o artigo 308.º, n.º 1, da LCSP apenas se refere aos casos em que a empresa contratada desenvolve de raiz um sistema para a Administração, não abrangendo a disponibilização de um sistema informático pré-existente, sobre o qual a empresa fornecedora detém direitos de propriedade intelectual anteriores ao contrato com a Administração e que utiliza noutras relações comerciais (Miranzo 2020, 135).

Em qualquer caso, o facto de os sistemas algorítmicos serem desenvolvidos por entidades privadas contratadas pela Administração não impede, pura e simplesmente, o acesso ao algoritmo ou ao seu código fonte.

Nestes casos, deve entender-se que os sujeitos privados, ao desenvolverem um programa informático de aplicação normativa, exercem uma função pública (Ponce 2019, 38), pelo que seria aplicável o artigo 4.º da LTE, que impõe às entidades privadas um especial dever de colaboração com a Administração, que consiste em proporcionar-lhe toda aquela informação que esteja em seu poder relativamente à atividade pública que levam a cabo e que a Administração necessita para poder cumprir com as suas obrigações de transparência.

Assim, a origem privada dos sistemas de algoritmos e de inteligência artificial não impede necessariamente o seu conhecimento por parte do público em virtude do direito de acesso, embora seja de facto comum que as entidades privadas que desenvolvem estes sistemas estabeleçam cláusulas de confidencialidade ou, simplesmente, entreguem aplicações fechadas sem permitir o acesso ao código (Ponce 2019, 36). Ou seja, na prática, as entidades privadas acabam por impor à Administração condições de utilização destes programas que prejudicam a transparência e que, como se tem assinalado, são aceites pela Administração de forma acrítica (Boix e Soriano 2023, 261).

Por outro lado, os problemas relativos à aplicabilidade do limite relativo à proteção da propriedade intelectual também se colocam naqueles casos em que é a própria Administração a criadora do programa informático, tal como se observa no caso Bosco em que a Administração invocou o limite da proteção da propriedade intelectual para negar o acesso ao código fonte da aplicação.

Nestes casos coloca-se a questão de saber se a Administração pode realmente invocar a propriedade intelectual, já que se pode considerar que este limite só pode ser invocado pela Administração quando se trate de uma propriedade intelectual cuja titularidade lhe seja alheia, concebendo-se este limite como uma forma de proteção de direitos de terceiros.

Com efeito, algumas decisões dos órgãos de garantia, de forma mais direta ou indireta consoante os casos, apontam no sentido de negar a aplicação do limite relativo à proteção da propriedade intelectual quando esteja em causa uma obra original da Administração, ao considerar-se que a Administração, de certa forma, não pode ser titular de direitos de propriedade intelectual sobre tais obras.

Assim, por exemplo, na resolução n.º 530/2018, de 30 de novembro de 2018, que o CTBG se pronuncia sobre o acesso aos enunciados e critérios de correção de alguns exames, este órgão de garantia entendeu que é evidente que não se pode aplicar o limite da propriedade intelectual, já que os enunciados desses exames, assim como os seus critérios de correção, pertencem à Administração com carácter geral, e não aos funcionários que os elaboraram ou aos examinados e, portanto, devem ser públicos.

Por sua vez, já especificamente sobre o acesso à informação sobre algoritmos, a GAIP, na sua resolução n.º 200/2017, de 21 de junho de 2017, admite – ainda que de forma implícita – que a propriedade intelectual não pode ser invocada quando a Administração seja titular dos programas informáticos em questão.

Não entanto, o não reconhecimento da titularidade de direitos de propriedade intelectual sobre aplicações informáticas criadas e desenvolvidas pela Administração carece de fundamento legal.

Com efeito, o artigo 157.º da LRJSP faz referência expressa aos direitos de propriedade intelectual da Administração sobre as aplicações desenvolvidas pelos seus serviços, em

consonância com o artigo 7.º, n.º 2, da *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*.

Por outro lado, a letra do artigo 97.º, n.º 1 e 2, da LPI, referentes aos direitos de autor sobre programas de computador, não permite inferir que a Administração não possa ser titular dos direitos de propriedade intelectual sobre os sistemas algorítmicos e de inteligência artificial que cria e desenvolve. Estas disposições reconhecem, de modo geral, a possibilidade de as pessoas coletivas poderem ser titulares de direitos de autor sobre programas de computador, sem que se preveja qualquer referência que permita excluir as Administrações Públicas. Por sua vez, o artigo 13.º do mesmo diploma estabelece, sim, algumas exclusões, referindo que não são objeto de propriedade intelectual as disposições legais ou regulamentares e respetivos projetos, as decisões dos órgãos jurisdicionais, e os atos, acordos, deliberações e pareceres dos organismos públicos, assim como as traduções oficiais de todos os textos antes referidos. Desta forma, entre estas exclusões não se incluem os códigos fonte, que não são em si mesmos nem normas nem atos administrativos (Gamero 2023, 6).

Por conseguinte, a análise destes artigos aponta firmemente no sentido de que a Administração Pública pode ser titular de direitos de propriedade intelectual sobre algoritmos e códigos-fonte que tenha criado (cfr. Acórdão da *Audiencia Nacional*, de 30 de abril de 2024, FJ 4; e Sentença do *Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo*, de 31 de outubro de 2022, FJ 8).

Ainda assim, o facto de a Administração Pública poder ser titular de direitos de propriedade intelectual sobre algoritmos e códigos-fonte por si criados não implica que o limite ao direito de acesso à informação baseado na proteção da propriedade intelectual seja necessariamente de aplicação, especialmente naqueles casos em que é patente que o acesso à informação sobre o algoritmo prossegue apenas uma função de controlo, longe de qualquer propósito de utilização para fins comerciais.

Neste sentido, a maioria da doutrina tem explicado que o limite baseado na proteção dos direitos de propriedade intelectual não pretende precaver o acesso à informação em si mesmo, mas a forma como esta é posteriormente utilizada pela pessoa que exerceu o seu direito de acesso, de forma a evitar que esta informação seja reproduzida ou utilizada para fins económicos sem a autorização prévia do titular dos direitos de autor (Fernández Ramos e Pérez Monguió 2020, 295). Desta forma, a razão de ser deste limite não é impedir verdadeiramente o acesso à informação, mas sim garantir que a utilização posterior desta informação não vulnera os direitos do autor (Medina 2023, 175).

Esta é a posição geralmente seguida pelos conselhos de transparência. Assim, o CTBG defende que a finalidade do artigo 14.º, n.º 1, alínea j), da LTE é a proteção da exploração da obra criada, pelo que a propriedade intelectual não pode funcionar como um limite ao acesso à informação em causa, mas sim como um limite à sua utilização ou exploração pela pessoa que solicita a informação (cfr. resolução do CTBG n.º 464/2022,

de 21 de novembro), pelo que o acesso à informação será possível sempre que tal não interfira com os direitos de exploração. E a proteção simultânea do direito de acesso à informação e dos direitos sobre a propriedade intelectual, nesta vertente de não utilização ou exploração, pode ser assegurada através de diferentes vias, como por exemplo, concedendo-se um acesso limitado à consulta ou visualização sem reprodução de documentos (cfr. resolução da GAIP n.º 1/2016), ou simplesmente advertindo expressamente o requerente da informação sobre as limitações de uso previstas na LPI que pesam sobre os documentos cujo acesso lhe foi concedido (cfr. resolução da GAIP 951/2021, de 28 de outubro).

Neste sentido, com vista a respeitar a propriedade intelectual, algumas decisões dos órgãos de garantia permitem o acesso condicionado a algoritmos. Assim, as resoluções da GAIP n.º 123/2016, de 21 de setembro de 2016, e n.º 200/2017, de 21 de junho de 2017, concedem o acesso aos códigos fonte solicitados, mas restringem a seu uso à finalidade de controlo invocado, não permitindo a divulgação ou utilização do código fonte para outros fins sem autorização expressa da Administração.

Como se pode observar, a análise efetuada pelos órgãos de garantia centra-se fundamentalmente na comprovação de que o acesso à informação protegida pela propriedade intelectual não afeta os direitos de exploração, deixando-se para um segundo plano os direitos morais do criador previstos no artigo 14.º da LPI – i.e. atribuição ou reconhecimento da autoria, divulgação e preservação da integridade da obra. Desta forma, os direitos morais do criador não se encontram abrangidos pelo âmbito de proteção do limite ao direito de acesso à informação contemplado no artigo 14.º, n.º 1, alínea j), da LTE, conforme já se reconheceu implicitamente na resolução do CTBG n.º 464/2022, de 21 de novembro.

Ainda que nos pareça de aplaudir a postura que tem sido adotada pelos órgãos de garantia, também se tem criticado esta restrição ao âmbito de proteção da propriedade intelectual, defendendo-se que o limite baseado na propriedade intelectual dever-se-ia aplicar em qualquer caso, ainda quando se trate de um acesso puro e simples à informação com um propósito de controlo, sem que exista um menor indício de intenção de utilizar a obra protegida posteriormente, já que o direito moral à divulgação é parte integrante do direito genérico à propriedade intelectual (Medina 2023, 178). Desde esta perspetiva, o acesso ao algoritmo com uma estrita finalidade de controlo afetaria igualmente a propriedade intelectual protegida pelo limite do artigo 14.º, n.º 1, alínea j), da LTE.

No entanto, ainda admitindo que o limite previsto no artigo 14.º, n.º 1, alínea j), da LTE protege igualmente os direitos morais do criador, não nos parece razoável que se conclua necessariamente que então o direito de acesso à informação deva ser negado quando esteja em causa direitos de autor, porque, conforme já referido, a existência de um prejuízo efetivo para o bem juridicamente protegido pelo limite não é o único critério a considerar. Com efeito, tal prejuízo deve ser adequadamente ponderado contra

os interesses favoráveis ao direito acesso à informação, que no caso concreto são o controlo da atuação do poder público, objetivo esse que não nos parece que possa ser descurado.

5. A transparência dos algoritmos: *quo vadis?*

Como pudemos observar ao longo deste trabalho, a transparência dos algoritmos enfrenta-se a grandes desafios jurídicos, nem sempre sendo fácil o seu enquadramento na LTE. Tal é demonstrado pela ausência, de modo geral, de uma divulgação ativa de informação sobre os sistemas de algoritmos e inteligência artificial utilizados pela Administração Pública. Também é demonstrado pela grande disparidade que existe nas várias decisões dos órgãos de garantia das transparências sobre esta matéria, não sendo possível vislumbrar uma tendência clara ao nível das decisões que são tomadas por estes órgãos num sentido ou noutro, o que tem um inegável impacto na segurança jurídica.

Com efeito, não é de todo claro se o limite que protege a propriedade intelectual impede de todo o acesso aos algoritmos desenvolvidos por entidades privadas externas à Administração. E também não é claro qual é o alcance deste limite quando seja a própria Administração a titular da propriedade intelectual sobre o algoritmo utilizado, já que em algumas ocasiões se considerou que os direitos de autor impediam o acesso ao código fonte, como ocorreu no caso *Bosco*, e noutras, como vimos, se considerou que tal impedimento não existia. A este respeito, cabe referir que é sobejamente difícil, para não dizer impossível, compreender esta dissemelhança, dada a parca fundamentação das decisões que são proferidas a este respeito.

A este problema vem-se somar a questão dos perigos para a segurança pública que possam derivar de permitir o acesso aos códigos fontes dos sistemas de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública, já que potenciais atacantes poderiam estudar esses códigos para descobrir as vulnerabilidades dos sistemas e aceder a bases de dados com eles conectadas (cfr. sentença de 30 de dezembro de 2019 do *Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo*, ECLI:ES:AN:2021:5863, e acórdão de 30 de abril de 2024 da *Audiencia Nacional*, ECLI:ES:AN:2024:2013).

Em qualquer caso, parece-nos essencial fazer uma reflexão de fundo sobre a pertinência do direito de acesso ao código fonte dos sistemas algorítmicos e de inteligência artificial.

Pois bem, é certo que o código fonte contém as instruções que um computador deve seguir para executar determinado programa, pelo que seguramente poderá oferecer informação útil à para determinar se o algoritmo está ou não de acordo com o disposto na norma que se pretende implementar ou detetar eventuais erros ou discriminações. No entanto, estas instruções encontram-se escritas em linguagem de programação, sendo ininteligíveis para o cidadão comum, pelo que de pouco ou nada servirá à sociedade em

geral ter acesso ao código fonte dos algorítmicos utilizados pela Administração. Com efeito, a função última da transparência é possibilitar o controlo por parte dos cidadãos sobre a atuação pública e para poder controlar não basta dispor de informação, sendo necessário entender essa informação.

Desta forma, parece-nos razoável afirmar que, dada a complexidade técnica dos algoritmos, a transparência neste contexto deve ser entendida num sentido mais lato, de modo a abranger a possibilidade de saber que dados são utilizados, como são utilizados, quem os utiliza, para que são utilizados e como são utilizados na tomada de decisões administrativas que afetam a esfera vital dos cidadãos. Por outras palavras, para se evitar a opacidade algorítmica é necessário que se conceda não só o acesso ao algoritmo, mas também a outra informação que permita aos cidadãos compreender o seu funcionamento e os fundamentos sobre o qual se baseiam as decisões administrativas.

Assim, para que a transparência tenha um efeito útil para o cidadão, a informação algorítmica deve incluir o acesso à documentação que contém a descrição do algoritmo e dos dados que são utilizados (Cerrillo 2019, 18).

Com efeito, como se tem salientado, no contexto algorítmico é fulcral que se repense o conceito tradicional de transparência, de forma a incorporar a explicabilidade como um elemento da transparência (Vestri 2022, 118). O que está verdadeiramente em causa na transparência algorítmica é assegurar que a obscuridade tecnológica não signifique uma opacidade de acesso à informação sobre as engrenagens do exercício do poder (Gabardo e Santos 2023, 479).

A título de exemplo, a explicabilidade na utilização de algoritmos consta já na Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital (Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, alterada recentemente pela Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto). O artigo 9.º, n.º 1, deste diploma estabelece que a utilização da inteligência artificial deve ser orientada pelo respeito dos direitos fundamentais, garantindo um justo equilíbrio entre os princípios da explicabilidade, da segurança, da transparência e da responsabilidade, que atenda às circunstâncias de cada caso concreto e estabeleça processos destinados a evitar quaisquer preconceitos e formas de discriminação, exigindo-se, no n.º 2 do referido artigo, que se comunique aos interessados as decisões com impacto significativo na esfera dos seus direitos que sejam tomadas mediante o uso de algoritmos.

Por sua vez, Espanha também conta com uma Carta dos Direitos Digitais, embora não tenha carácter normativo (De la Sierra 2022, 49). Mas ainda assim contém várias considerações relevantes sobre a transparência algorítmica.

Com efeito, no artigo 18.º, n.º 2, desta Carta reconhece-se de modo geral a transparência como o princípio orientador da atuação da Administração digital e, consequentemente, impõe-se a necessidade de garantir o direito de acesso à informação pública e de promover a divulgação ativa da informação.

No artigo 18.º, n.º 6, alínea b), reconhece-se o direito da cidadania à transparência sobre o uso de instrumentos de inteligência artificial, o que abarca o seu funcionamento e alcance em cada procedimento administrativo e, mais especificamente, os dados utilizados, a sua margem de erro, o seu âmbito de aplicação e o se estes instrumentos são ou não dotados de carácter decisório sobre o procedimento.

Já no artigo 18.º, n.º 6, alínea c), reconhece-se o direito da cidadania a obter uma fundamentação compreensível em linguagem natural das decisões adotadas no âmbito digital, as normas jurídicas relevantes, a tecnologia utilizada, assim como os critérios de aplicação das mesmas ao caso concreto. Por outra parte, reconhece-se o direito do interessado a obter uma explicação da decisão administrativa quando esta se afasta dos critérios propostos por um sistema automatizado ou inteligente.

Por sua vez, o artigo 25.º, n.º 2, desta Carta salienta que no desenvolvimento e ciclo de vida dos sistemas de inteligência artificial deve-se garantir o direito à não discriminação, qualquer que seja a sua origem, causa ou natureza, em relação às decisões, utilização de dados e processos baseados em inteligência artificial. Determina também que deverão ser estabelecidas condições de transparência, explicabilidade, rastreabilidade e controlo humano, garantindo-se que a informação seja acessível, fiável e compreensível.

Como se pode observar, esta Carta contém um catálogo razoável de direitos em relação aos sistemas automatizados. No entanto, como dizíamos, carece de carácter normativo, tendo apenas uma finalidade meramente orientativa para as Administrações que utilizam algoritmos na tomada de decisões administrativas (Medina 2023, p. 139). Resta esperar que estes princípios reitores possam inspirar os órgãos de garantia da transparência e tribunais de Estado na luta contra a opacidade dos algoritmos.

6. Conclusões

A transparência dos sistemas de inteligência artificial utilizados pelas Administrações Públicas enfrenta-se a grandes desafios jurídicos, que derivam, em grande medida, do difícil enquadramento legal dos algoritmos na LTE.

Dado que a LTE consagra um conceito de informação pública muito amplo, não é particularmente difícil classificar os algoritmos como informação pública, como assim o têm feito os diversos órgãos de garantia da transparência.

Mais problemática mostra-se a questão de saber se a informação algorítmica deve ser objeto de divulgação ativa. A nível estatal não existe uma disposição que estabeleça expressamente uma obrigação de divulgação ativa de informação relativamente aos sistemas de algoritmos e inteligência artificial utilizados pela Administração. No

entanto, uma leitura atenta das disposições da LTE sobre publicidade ativa permite concluir que essa obrigação pode existir de facto.

Por outro lado, a proteção da propriedade intelectual constitui o limite principal ao direito de acesso à informação que os conselhos de transparência mais têm admitido como aplicável no caso de informação relativa a sistemas de algoritmos e de inteligência artificial utilizados pela Administração Pública. Não obstante, existe uma grande disparidade nas várias decisões dos órgãos de garantia das transparências sobre esta matéria, não sendo claro qual é o verdadeiro alcance deste limite.

Desta forma, observa-se que a transparência dos algoritmos se encontra ainda num estágio incipiente de evolução e, portanto, existe um longo caminho a percorrer, o qual passa necessariamente por repensar o alcance da transparência no contexto algorítmico, de forma a incorporar a explicabilidade como um dos seus elementos essenciais.

Referências

Boix Palop, A. (2022) Transparencia en la utilización de inteligencia artificial por parte de la Administración. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 100, 90–105.

Boix Palop, A. e Alba Soriano Aranz, A. (2023) Transparencia y control del uso de la inteligencia artificial por las administraciones públicas. Em Balaguer Callejón, F. e Cotino Hueso, L. (Coords.), *Derecho público de la inteligencia artificial* (pp. 247–284). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Cerrillo i Martínez, A. (2019). Com obrir les caixes negres de les administracions públiques? Transparència i rendició de comptes en l'ús dels algoritmes. *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 13–28.

De la Cueva, J. (2019). El derecho a no ser gobernados mediante algoritmos secretos. *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, (87), 6–13.

De la Sierra, S. (2022). Una introducción a la Carta de Derechos Digitales. Em Cotino Hueso, L. (Coord.), *La Carta de Derechos Digitales* (pp. 27–52). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernández Ramos, S. e Pérez Monguió, J. M. (2020). *El derecho al acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Gabardo, E. e De Sousa Santos, F. (2023). A exigência da inteligência artificial na atuação da Administração Pública brasileira. Em Gomes, C. A., Pedro, R. e Bitencourt

Neto, E. (Coords.), *Em nome da transparencia no derecho administrativo* (pp. 459–483). Um diálogo luso-brasileiro. Coimbra: Almedina.

Gallego Córcoles, I. (2023). La contratación de soluciones de inteligencia artificial. En Gamero Casado, E. e Pérez Guerrero, F. (Coords.), *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios* (pp. 503–567). Valencia: Tirant lo Blanch.

Gamero Casado, E. (2023). Sistemas automatizados de toma de decisiones en el derecho administrativo español. *Revista General de Derecho Administrativo*, (63), 1–18.

Gutiérrez David, M. E. (2021). Administraciones inteligentes y acceso al código fuente y los algoritmos públicos. Conjurando riesgos de cajas negras decisionales. *Derecom*, (30), 143–228.

Martín Delgado, I. (2023). La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica. En Gamero Casado, E. e Pérez Guerrero, F. (Coords.), *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios* (pp. 131–194). Valencia: Tirant lo Blanch.

Medina Guerrero, M. (2023). La transparencia algorítmica en el sector público. En Medina Guerrero, M. (Coord.), *La ciudadanía ante la administración digital* (pp. 135–223). Madrid: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Meseguer Yebra, J. (2023). Derechos digitales, inteligencia artificial y transparencia. En Medina Guerrero, M. (Coord.), *La ciudadanía ante la administración digital* (pp. 113–133). Madrid: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Miranzo Díaz, J. (2020). Inteligencia artificial y contratación pública. En Martín Delgado, I. e Moreno Molina, J. A. (Coords.), *Administración electrónica, transparencia y contratación pública* (pp. 105–142). Madrid: Iustel.

Peinado Gracia, J. I. (2017). Artículo 10. Obras y títulos originales. En Palau Ramírez, F. e Palao Moreno, G. (Coords.), *Comentarios a la ley de propiedad intelectual* (pp. 160–223). Valencia: Tirant lo Blanch.

Ponce Solé, A. (2019). Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo*, (50), 1–52.

Vestri, G. (2021). La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia

algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (56), 368–398.

Vestri, G. (2022.). Denegación vs. Derecho de acceso al código fuente en los sistemas algorítmicos. Una perspectiva jurídico-administrativa. Em Cotino Hueso, L. e Castellanos Claramunt, J. (Coords.), *Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial* (pp. 111–133). Valencia: Tirant lo Blanch.

Desafios na aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito empresarial brasileiro

Retos en la aplicabilidad de la Ley General de Protección de Datos en el ámbito empresarial brasileño

Challenges in the Brazilian General Data Protection Law applicability in the national business environment

Caio Vinícius Martins da Costa¹

Rossana Marina de Seta Fisciletti²

Resumo: O presente trabalho visa analisar as transformações advindas da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 com redação revisada pela Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019) com o objetivo de elucidar e elencar quais são as suas inferências na área empresarial. Para a pesquisa descritiva foi escolhida a metodologia documental e histórica. Outrossim, apresenta-se o estudo de caso da CSN para testar a hipótese. Foram utilizados artigos científicos, livros digitais e informações da internet. O método é o dedutivo. Para atingir o objetivo, foram analisados documentos legislativos e realizada a análise hermenêutica. Como resultado da pesquisa, verificou-se que é fundamental entender o significado do consentimento e que, no âmbito empresarial, deve haver a prevalência da ética no tratamento e na probidade da proteção de dados pessoais.

Palavras-chave: proteção de dados; privacidade; ambiente negocial brasileiro

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo analizar las transformaciones derivadas de la Ley General de Protección de Datos (Ley nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, con redacción revisada por la Ley nº 13.853, de 8 de julio de 2019), con el fin de elucidar y enumerar cuáles son sus inferencias en el ámbito empresarial. Para la investigación descriptiva se eligió la metodología documental e histórica. Asimismo, se presenta el estudio de caso de la CSN para poner a prueba la hipótesis. Se utilizaron artículos científicos, libros digitales e informaciones de internet. El método adoptado es el deductivo. Para alcanzar el objetivo, se analizaron documentos legislativos y se realizó el análisis hermenéutico. Como resultado de la investigación, se verificó que es

¹ Estudante do último período de Direito na Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, Brasil. Investigador de *GGINNS Research Group – Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability*. Membro da APDADOS - Associação Nacional do Profissionais de Privacidade de Dados. Estagiário da CSN/Brasil. E-mail: cvmc14@gmail.com

² Orientadora do primeiro autor. Professora da Universidade Estácio de Sá. Posdoc en la *Università degli Studi di Reggio Calabria, Calabria, Italia* e Posdoc na Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil. Investigadora Senior do *GGINNS Research Group*. Autora do livro “A quarta revolução industrial e os novos paradigmas do direito do consumidor.” Advogada. E-mail: direitorossana@gmail.com

fundamental comprender el significado del consentimiento y que, en el ámbito empresarial, debe prevalecer la ética en el tratamiento y en la probidad de la protección de datos personales.

Palabras clave: protección de datos; privacidad; entorno empresarial brasileño

Abstract: The present work aims to analyze the transformations resulting from the General Data Protection Law (Law nº 13,709, of August 14, 2018, with revised wording by Law nº 13,853, of July 8, 2019) with the objective of elucidating and listing which are its inferences in the business area. For descriptive research, documentary and historical methodology were chosen. Furthermore, the CSN case study is presented to test the hypothesis. Scientific articles, digital books, and information from the internet were used. The method is deductive. Legislative documents were analyzed, and hermeneutic analysis was carried out to achieve the objective. As a result of the research, it was found that it is essential to understand the meaning of consent and that, in the business sphere, there must be a prevalence of ethics in the processing and integrity of protecting personal data.

Keywords: data protection; privacy; brazilian business environment

1. Introdução

Os avanços trazidos pela “Era da Informação” mudaram a forma de enxergar a vida e a maneira como realizamos atividades do dia a dia. Para as pessoas jurídicas, a “Era da Informação” traz novos riscos e novas oportunidades que podem ir muito além de comercializar soluções tecnológicas para o mercado consumidor.

Desde o início do século XXI, empresas e usuários vêm buscando respostas para a escalada do cibercrime, como os ataques dos “hackers” aos dados de um Banco ou o uso indevido da Plataforma de uma pessoa jurídica para fraudar o consumidor. Com todos esses problemas, o mundo corporativo também precisa aprender a conviver com os novos desafios que esta Era trouxe.

Nesse cenário, surge a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) que estabelece, em seu preâmbulo, o objetivo de garantir a segurança de dados pessoais. E, a partir da LGPD, as pessoas jurídicas são desafiadas a adequarem-se à legislação para não sofrerem as penalidades estabelecidas na legislação quando fiscalizadas pelos órgãos governamentais competentes.

Para desenvolver o assunto foi empregada a metodologia documental e histórica com o estudo de artigos científicos, livros digitais e informações da internet. A pesquisa é descritiva e o método utilizado é o dedutivo, com especial atenção à análise dos documentos legislativos: Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, com redação alterada pela Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019, com a apresentação de quadros comparativos. Para o teste da hipótese foi utilizado o estudo de caso. Com a metodologia e o método escolhidos, o autor pretende cumprir o objetivo geral de analisar a Lei 13.709/2018, de maneira a elucidar os pontos alterados e elencar suas implicações para os empresários. Para tal, cumpre apresentar os seguintes objetivos específicos que serão executados na

pesquisa: (I) compreender o desenvolvimento da proteção de dados pessoais no Brasil; e (II) apresentar como a Lei Geral de Proteção de Dados pode ser aplicada no âmbito empresarial brasileiro.

O estudo conta com o apoio das bibliotecas físicas e virtuais da Companhia Siderúrgica Nacional e da Universidade Estácio de Sá, instituição de ambos autores, e o resultado esperado é o de utilizar a pesquisa como uma ferramenta importante para outras empresas entenderem a aplicabilidade da LGPD no ambiente empresarial, aproximando o conhecimento de um aluno de graduação interessado no tema ao público empresarial. Ou seja, provando, mais uma vez, que a ciência pode ser transmitida a quem a necessita na sociedade brasileira.

2. Regulação europeia para proteção de dados

No século XXI, os dados, além de serem objeto principal do direito à privacidade, passaram a ser considerados um insumo valioso em face da possibilidade de converterem-se em informação útil para governos e empresas.

Como explicam Sousa, Barrancos e Maia (2019, 137), “[...] O vasto volume de dados e informações produzidos nos últimos anos, em face das tecnologias de informação e comunicação, tem gerado a necessidade de realizar o controle dos mesmos para garantia de direitos fundamentais previstos constitucionalmente.”

Surge, assim, a necessidade de equilibrar os dois lados da balança. O sistema de proteção de dados deve garantir a privacidade e, ao mesmo tempo, possibilitar o seu uso negocial, desde que a coleta seja consentida e lícita, e haja o tratamento de dados e informações pessoais para redução da assimetria informacional existente entre os titulares de dados pessoais (cidadãos), o poder público e as pessoas jurídicas (Pinto e Lima 2020).

Os direitos de cada cidadão da União Europeia não foram uniformemente estabelecidos, nem simultaneamente, por motivo do que a União Europeia deliberou consolidá-los em um único instrumento normativo, o qual é atualizado conforme alterações sociais, progresso no âmbito social, e avanços científicos e tecnológicos (Nunes 2021).

A Carta dos Direitos Fundamentais tornou-se juridicamente vinculativa para a UE com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009. Para refletir a sociedade moderna, a Carta inclui direitos fundamentais de “terceira geração”, tais como: (I) Proteção de dados, no Artigo 8º (EUR-LEX 2012); (ii) Garantias em bioética e (iii) Administração transparente.

A Carta congrega, em um só texto, os direitos individuais, cívicos, políticos, econômicos e sociais de que usufruem as pessoas no território da União Europeia, compreendendo todos os direitos reconhecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como os direitos e liberdades assegurados pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, além de outros direitos e princípios derivados das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros da União Europeia e de outros instrumentos internacionais (European Commission n.d.)

Em janeiro de 2012, a Comissão Europeia propôs a reformulação da legislação de proteção de dados na União Europeia, visando preparar o continente para a era digital. Mais de 90% dos europeus expressaram o desejo de garantir direitos uniformes de proteção de dados em toda a UE, independentemente do local onde ocorra o processamento de seus dados (European Commission 2017).

Em 15 de dezembro de 2015, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão alcançaram um consenso sobre as novas normas de proteção de dados, estabelecendo um quadro moderno e uniforme de proteção em toda a UE. Posteriormente, a Comissão das Liberdades Cívicas do Parlamento Europeu e o Comité de Representantes Permanentes (Coreper) do Conselho aprovaram os acordos por ampla maioria. Esses acordos foram elogiados pelo Conselho Europeu em 17 e 18 de dezembro como um avanço importante na implementação da Estratégia para o Mercado Único Digital (European Commission 2017).

Em 8 de abril de 2016, o Conselho adotou o regulamento e a diretiva, seguidos pelo Parlamento Europeu em 14 de abril do mesmo ano. Em 4 de maio de 2016, os textos oficiais foram publicados no Jornal Oficial da União Europeia, em todas as línguas oficiais.

O regulamento representa um marco fundamental para fortalecer os direitos fundamentais dos cidadãos na era digital e facilitar as atividades comerciais, simplificando as regras para as empresas no mercado único digital. Ao unificar as leis, ele eliminará a fragmentação atual e reduzirá os encargos administrativos, resultando em economias significativas para as empresas, estimadas em cerca de 2,3 mil milhões de euros por ano. Entrando em vigor em 24 de maio de 2016, o Regulamento (UE) 2016/679, conhecido como GDPR, será aplicável a partir de 25 de maio de 2018, abrangendo a proteção de dados pessoais e sua livre circulação (EUR-LEX 2016).

A diretiva sobre o setor da justiça criminal assegura o direito fundamental dos cidadãos à proteção de dados quando suas informações pessoais são utilizadas pelas autoridades encarregadas da aplicação da lei penal. Seu principal objetivo é garantir a proteção adequada dos dados pessoais das vítimas, testemunhas e suspeitos de crimes, além de facilitar a cooperação transfronteiriça no combate à criminalidade e ao terrorismo. Entrando em vigor em 5 de maio de 2016, os Estados-Membros da UE devem incorporá-la em sua legislação nacional até 6 de maio de 2018. Esta diretiva é conhecida como Diretiva (UE) 2016/680 sobre a proteção de dados pessoais relacionados a infrações penais ou à execução de sanções penais e sua livre circulação (EUR-LEX 2016).

Ambos documentos serviram de base para a proteção de dados pessoais no Brasil.

3. Regulação brasileira para proteção de dados pessoais

Poucos anos após a promulgação do Regulamento e Diretiva europeias, no Brasil, surge a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 com redação revisada pela Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Conforme previsão do artigo 1º, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais tem o objetivo “de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.” (Brasil

2018)³ Depois de muitas idas e vindas que culminaram até na ampliação da vacatio legis da lei protetiva para agosto de 2020, a proteção de dados pessoais passa a ter status.

E, em 2022, a Constituição Federal foi alterada para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais (Brasil 2022).

Fixou-se o caput do artigo 5º da Constituição, que passa a vigorar acrescido do seguinte inciso LXXIX: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”. Também fixou-se a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais, de acordo com o inciso XXVI do art. 21, compete à União Federal, “organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei.” Ademais, no inciso XXX do art. 22, preceitua que “proteção e tratamento de dados pessoais” são de competência privativa da União Federal.

4. Aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito empresarial brasileiro

Nota-se que a sociedade atual é extremamente dependente do uso dos dados como principal recurso para viabilizar as trocas econômicas e sociais. A LGPD se aplica a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa física ou por pessoa jurídica de direito público ou privado. Ela abrange todos os setores da economia e da administração pública que realizam tratamento de dados pessoais no meio físico e/ou digital, seja no país de sua sede ou onde estejam localizados os dados pessoais.

Este item estudará como a LGPD é aplicada para o e-commerce porque o uso das tecnologias tem sido importante para o desenvolvimento no ambiente empresarial. A Internet, as redes sociais, o tráfico de informações são necessários para os modelos de negócios que, em sua maioria, necessitam do compartilhamento de conteúdo. Abaixo serão sumariadas as principais características da LGPD, aplicadas no âmbito empresarial, com a indicação dos dispositivos legais pertinentes:

4.1. Tratamento de dados

De acordo com o art. 5º, X, da Lei nº 13.709/2018, o tratamento de dados constitui toda atividade realizada com dados pessoais, que vai desde a sua coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, controle, modificação, comunicação, transferência, difusão e extração.

4.2. Agentes de tratamento nas empresas

O controlador e o operador são responsáveis por manter registro das operações de tratamento de dados pessoais que realizarem, especialmente em situações de legítimo

³ A análise específica da LGPD será objeto do próximo item.

interesse. O controlador deverá, ainda, indicar um encarregado pelo tratamento de dados pessoais conforme o art. 41, da LGPD.

4.3. Responsabilidade legal na LGPD

Nos termos do art. 42, da LGPD, tanto o controlador quanto o operador são responsáveis por eventuais danos patrimonial, moral, individual ou coletivo, em caso de violação à respectiva legislação.

Sendo assim, para assegurar eventual indenização ao titular dos dados, o operador responde solidariamente quando descumprir as obrigações da lei ou caso não tenha seguido as instruções do controlador, no contexto do art. 42, §1º, I e II, da LGPD. Por sua vez, o controlador envolvido em tratamento de dados, do qual decorreram os danos, também responderá solidariamente.

Caso não haja violação à LGPD ou o dano seja de culpa exclusiva de terceiros ou do titular dos dados, nenhum dos agentes será responsabilizado (art. 43, da LGPD).

4.4. Aplicação da LGPD no âmbito empresarial

A fim de cumprir a missão de proteger os dados pessoais, a LGPD impõe que as pessoas jurídicas públicas e privadas realizem o tratamento de dados pessoais dos cidadãos de acordo com o art. 1º, da LGPD. Então, torna-se imprescindível adaptar processos e procedimentos para garantir segurança e evitar multas e penalidades dispostas pela lei. No âmbito empresarial, a Lei nº 13.709/2018 garante, por um lado, mais segurança aos titulares dos dados pessoais. Por outro, obriga as empresas de todo o país a aplicarem essa legislação no seu dia a dia.

É necessário que as pessoas jurídicas cumpram a lei, nos casos em que haja: (I) a coleta de dados pessoais para ações de marketing em promoções, site ou anúncios, diante da análise do comportamento do público para criação e envio de conteúdo específico; e (II) a manutenção de dados pessoais de colaboradores ou a terceirização da coleta, armazenamento e/ou tratamento de dados pessoais.

Por esse motivo, as pessoas jurídicas devem cumprir os padrões de segurança em conformidade com a LGPD, no objetivo de prevenir o vazamento ilegal de dados pessoais e auxiliar para que os crimes cibernéticos não ocorram com os dados de que devem tratar e cuidar.

As hipóteses de tratamento de dados pessoais dizem respeito àquelas previstas em lei, ou seja, se referem à taxatividade das bases legais previstas na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em seu artigo 7º, conforme exposto no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Hipóteses de Tratamento de Dados Pessoais

Bases Legais (Art. 7º - LGPD)	
Consentimento	Exercício de Direitos em Processos
Obrigação Legal	Proteção da Vida
Política Pública	Tutela da Saúde

Estudos por Órgãos de Pesquisa	Legítimo Interesse
Execução de Contrato	Proteção ao Crédito

Fonte: Elaborado pelo primeiro autor (2023)

Ademais, as pessoas jurídicas, de forma geral, devem cumprir com as boas práticas e a governança - “compliance”. E, para agir em conformidade com a lei, os empresários devem também investir no treinamento de suas equipes.

4.5. Fases para adaptação à LGPD

A implantação da Lei Geral de Proteção de Dados pode variar conforme o porte da empresa, o fluxo de tratamento de dados pessoais e o nível de procedimentos relativos a cada departamento.

Entretanto, com base na literatura existente sobre o tema, para o processo de adaptação ocorrerão as seguintes fases: (I) sensibilização; (II) diagnóstico e preparação; (III) avaliação e organização; (IV) mapeamento; (V) políticas; (VI) processos; (VII) treinamentos; (VIII) monitoramento.

4.6. Término do tratamento de dados

Conforme o art. 15, da LGPD, a fase de conclusão de tratamento de dados pessoais e a sua eliminação do banco de informações da pessoa jurídica ocorrerá quando: (I) for constatada que a finalidade foi alcançada ou que os dados se tornaram desnecessários para a finalidade específica almejada; (II) quando o período de tratamento chegar ao fim; (III) caso o titular exerça o direito de revogação do consentimento, resguardado o interesse público; ou (IV) por determinação da autoridade nacional, quando houver violação desta lei. E, no art.16, da LGPD, há uma autorização expressa para a conservação dos dados em quatro hipóteses.

4.7. Política de Privacidade na “Era Da Informação”

A função da política de privacidade na “Era da Informação” é esclarecer como esses dados serão utilizados e para qual finalidade, informando os direitos e deveres de todos, garantindo a aceitação dos termos pelo usuário.

Como explicado pela Plataforma Sólides (2021), a política de privacidade, também chamada de Termos e Condições de Segurança, é um documento que explicita as práticas e processos adotados por um site, aplicativo ou provedor em relação à privacidade e segurança de seus usuários.

A APDADOS também esclarece quais são os direitos e deveres dos empresários e dos usuários ao navegar pela internet. Pois, ao estarem constantemente fornecendo dados pessoais - documentos, endereços e históricos de navegação – podem tornarem-se vulneráveis. Os dados são muito importantes para o ambiente negocial das empresas e ajudam a manter um relacionamento com o cliente pois, identificam hábitos e comportamentos de consumo, o que permite uma maior interação, entre outras coisas (APDADOS 2019).

Em ambas plataformas são explicadas como organizar uma política de privacidade que represente os interesses do empresário e do usuário, bem como colabora para a redação do documento de consentimento onde serão designadas as informações sobre como a organização obtém, utiliza, armazena, descarta e protege os dados pessoais que coleta, a fim de oferecer mais transparência ao usuário.

4.8. Gestão do consentimento

Um dos pilares da LGPD é o consentimento, definido no art. 5º, XII, da seguinte maneira: “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Em outras palavras, o usuário concorda em compartilhar seus dados, desde que ele tenha informações claras sobre como, por quanto tempo e para qual finalidade serão usados, seja para melhorar a experiência do usuário, divulgar produtos de acordo com seus interesses, enviar informações úteis, processos de recrutamento etc.

No âmbito empresarial, a gestão do consentimento é um desafio quanto à aplicabilidade da LGPD, porque tem potencial de mudar completamente a logística no atendimento ao público de determinadas pessoas jurídicas, uma vez que com a implementação da legislação se torna obrigatório o consentimento pelo cedente do tratamento de dados, tendo total liberdade para decidir quais dados irá ceder e quais não deseja informar aos empresários, além de que, no ato da coleta, o mesmo tem que ter ciência exata dos dados que está cedendo.

Em se tratando da finalidade - recordando que a pessoa jurídica fica restrita por lei a coletar apenas os dados essenciais para prestação do serviço - e da política de compartilhamento de dados do cedente, tem-se a regra especificada no art. 7º da LGPD. Isto posto, vale destacar que a coleta do consentimento deverá ser obtida por escrito ou por outro meio que demonstre a efetiva manifestação de vontade do titular.

Há um grande potencial na mudança do atendimento aos clientes por parte dos empresários, tendo em vista: (I) a necessidade da elaboração de um termo de consentimento; (II) um treinamento dos controladores, considerando que estes deverão disponibilizar de forma clara e inequívoca para os cedentes o tratamento adotado com seus dados; e (III) conseqüentemente, um aumento na duração de cada atendimento após a implementação desses protocolos, a depender de cada empresa (Art. 8º, da LGPD).

A gestão de consentimento ajuda a garantir a conformidade com os regulamentos de privacidade e com os requisitos de consentimento. Com base no que foi tratado na gestão do consentimento, é importante destacar quais são as suas características e como devem ser tratadas segundo a LGPD, conforme o art. 5º, XII, da LGPD, são elas: (I) livre, (II) informado, (III) inequívoco.

O termo livre significa que há o controle total do usuário sobre o tratamento de suas informações pessoais. Ou seja, ele pode escolher quais dados deseja fornecer e pode decidir quais não deseja fornecer. Além disso, os empresários só podem coletar os dados fundamentais para a utilização de suas soluções. Qualquer informação que extrapole este escopo descaracteriza o consentimento como “livre”.

O usuário precisa ter todas as informações necessárias para ponderar sobre quais informações deseja compartilhar com as empresas. Essas informações dos Termos de Uso devem ser claras para que os usuários sejam capazes de tomar decisões conscientes ao compartilhar os dados. Isso significa ser informado.

Quanto ao consentimento inequívoco do uso dos dados escolhidos para compartilhamento pelo usuário, deve ocorrer a partir de uma ação explícita do usuário, como uma assinatura eletrônica, e-mail ou clique em uma caixa de diálogos, por exemplo, como aquelas que se abrem quando aplicativos ou sites perguntam se você gostaria de se conectar com a sua conta em algum site da Internet.

5. Estudo de caso da Companhia Siderúrgica Nacional

A escolha do estudo de caso baseou-se no interesse pessoal do primeiro autor que é estagiário na área jurídica da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN. O primeiro autor, em seu estágio, observou que há uma demanda por pesquisas científicas que ajudem aos empresários a se adequarem à nova legislação de proteção de dados, visto que a sua vigência e alterações ainda são recentes para o público em geral e que a maior parte dos trabalhadores da pessoa jurídica não são profissionais ou estudantes de direito e, assim, não compreendem os termos legais dos documentos legislativos.

O primeiro autor, sob a supervisão do segundo autor, observou que os materiais de estudo de qualidade para entender a LGPD são caros e inacessíveis para as pequenas empresas que trabalham com a CSN, embora sejam os que poderiam transmitir o conhecimento sobre a aplicação da LGPD nas atividades empresariais. O que se encontra na Internet é repetitivo, quando não se trata de venda de serviços. Outra questão é que a linguagem de tais materiais não corrobora para o acesso à informação de qualidade sobre o tema.

A CSN publicou sua Política de Privacidade de Dados Externa (CNS 2024) de acesso livre, ou seja, disponível na Internet, para facilitar o entendimento da LGPD. O documento é utilizado interna e externamente pelos fornecedores e clientes da empresa sob análise.

Formalmente a política criada pela CSN está em coincidência com o Padrão Internacional para Proteção da Privacidade e Informações Pessoais (PIPPIP) de 1º de junho de 2018; a Lei nº 13.709/2018 - LGPD; suas normas internas e as normas da ABNT, a saber: (I) Código de Conduta Grupo CSN; (II) NG1000.05 Detecção, Prevenção e Combate à Fraude e Corrupção; (III) ABNT NBR ISO/IEC 27001:2013 - Tecnologia da Informação - Técnicas de Segurança - Sistemas de Gestão da Segurança da Informação - Requisitos; (IV) ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 - Tecnologia da Informação - Técnicas de Segurança - Código de Prática para Controles de Segurança da Informação; (V) ABNT NBR ISO/IEC 27701:2019 - Tecnologia da Informação - Técnicas de Segurança - Extensão a ABNT NBR ISO/IEC 27002 para gestão da privacidade da informação - Requisitos e Diretrizes.

O documento esclarece no item 3, as definições e conceitos básicos para a compreensão desta política de privacidade, o que representa um grande feito porque uma das mais

complicadas situações é a dificuldade do fornecedor e cliente entender a política de privacidade da empresa.⁴

Por fim, seguindo o estrito Código de Ética Empresarial, a CSN explica os direitos sobre os dados pessoais e dados pessoais sensíveis de seus clientes, o que é “uma peça chave para garantir ao terceiro o respeito na coleta dos seus dados” (Leite, Lamboy e Andrade 2019) E, assim é feito. A política esclarece pormenorizadamente, no item 5.8.1, que a CSN possui os meios necessários para que o Titular dos Dados Pessoais, possa exercer seus direitos mencionados a seguir, de maneira gratuita, clara e de fácil acesso, considerando a legislação e os regulamentos aplicáveis e vigentes. O fato de muitas vezes a terminologia dificultar o entendimento da Política de privacidade é uma queixa recorrente em diversos estudos sobre o tema (Doneda 2019).

6. Considerações finais

Em linhas conclusivas, vale ressaltar as novidades da Lei Geral de Proteção de Dados como a de assegurar ao detentor do dado pessoal, que se relaciona com uma empresa, o total conhecimento de como, onde, porque e por quem os seus dados serão utilizados. Outra novidade é que a LGPD tenta limitar as organizações empresariais a apenas coletar e processar os dados por motivos legítimos aos negócios realizados, no intuito de evitar abusos.

No âmbito empresarial, a aplicabilidade da LGPD é de inteira responsabilidade das empresas, bem como seu investimento na segurança de todos os dados e informações coletados.

É certo que as grandes empresas, como as multinacionais, empresas de capital aberto e empresas de grande porte em geral, terão um processo de adaptação mais rápido considerando que elas, em sua maioria, dispõem de recursos técnicos, financeiros e jurídicos. O departamento jurídico, como o da CSN, assessora o sistema organizacional tanto quanto a sua estruturação como a sua adequação às novas legislações.

Já as micro e pequenas empresas e, ainda, algumas empresas médias não têm recursos técnicos, financeiros e jurídicos para a adaptação à LGPD. E a imposição legislativa que obriga a estruturação de uma área para a guarda e o tratamento de dados é cara e será executada de forma concentrada, onde uma única pessoa acumulará as responsabilidades perante a empresa. Nesses casos, a adaptação à LGPD se torna muito mais desafiadora e morosa, pela ausência de receita própria das empresas ou de uma linha de financiamento governamental que as auxilie a enfrentar os desafios dessa adaptação.

Outra questão que a pesquisa demonstra é que o texto da LGPD deixa claro que quem é o verdadeiro dono do dado pessoal é estritamente a pessoa a quem ele diz respeito, não sendo aquele que o utiliza, nem aquele que o salvaguarda em bancos de dados.

Conclui-se que, após as pesquisas realizadas, a principal palavra da LGPD é consentimento, em especial na esfera empresarial. Assim, é a pessoa a quem se referem

⁴ Os termos devem ser usados no singular ou no plural, no masculino ou no feminino, e os significados a eles atribuídos devem ser explicados pela Política de Privacidade de cada pessoa jurídica para que o acesso seja facilitado aos leigos. Ver Marinelli (2019) e Bioni *et al.* (2023).

os dados que deve, se quiser - ao ser questionada, de forma explícita e inequívoca - autorizar como as suas informações podem ser usadas pelas empresas na hora da oferta de produtos e serviços, gratuitos ou não.

Outra conclusão é que se faz mister um modelo de governança para as empresas de pequeno porte que permita proteger direitos fundamentais previstos constitucionalmente, tais como a liberdade, a privacidade para que haja o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Inúmeras dúvidas ainda permeiam a efetivação do resguardo à proteção de dados no Brasil.

Para as empresas de grande porte sugere-se que todas as áreas devam ser treinadas e, particularmente as áreas jurídica, de recursos humanos e a de tecnologia da informação, que deverão formar um comitê de “Governança de Dados”. Esse colegiado poderá analisar onde a LGPD impactará na atividade empresarial, além de levantar questões sobre como, porque e quais categorias de dados pessoais deverão ser tratados. Com a lei, é preciso entender e mapear o tratamento de dados, buscando identificar sua finalidade.

Referências

- APDADOS. Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados (2019). Recuperado de <https://apdados.org/> [Consulta: 23 de febrero de 2024].
- Bioni, B., Mendes, L.S., Doneda, D., Sarlet, I.W. e Rodrigues Jr., O.L. (2023). *Tratado de proteção de dados pessoais* (E-book). 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Brasil (2018). *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)* (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019). Brasília: Casa Civil.
- Brasil (2022). *Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022*. Brasília: Casa Civil.
- CSN. Companhia Siderúrgica Nacional (2024). *Política de privacidade de dados externa*. Publicada em 04 abr. 2024. Recuperado de <https://www.csn.com.br/wp-content/uploads/sites/452/2024/04/Politica-de-Privacidade.pdf> [Consulta: 5 de mayo de 2024].
- Doneda, D. (2019). *Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- European Commission (2017). *Protection of personal data*. Recuperado de https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/freedoms/protection-personal-data_en?prefLang=pt [Consulta: 20 de abril de 2024].
- European Commission (s.f.). *Por que razão a Carta é necessária?* Recuperado de https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/why-do-we-need-charter_pt [Consulta: 30 de abril de 2024].
- EUR-Lex (2012). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT> [Consulta: 30 de abril de 2024].

EUR-Lex (2016a). *Regulamento (UE) 2016/679. Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados)*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679> [Consulta: 24 de abril de 2024].

EUR-Lex (2016b). *Diretiva (UE) 2016/680. Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680> [Consulta: 27 de abril de 2024].

Leite, L.V.L., Lamboy, C.K. e Andrade, M.H.L.A. (2019). *Manual de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Via Ética.

Marineli, M.R. (2019). *Privacidade e redes sociais virtuais: sob a égide da Lei 12.965/2014 – Marco Civil da internet e da Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Nunes, C. (2021). The impact of the Brazilian General Data Protection Law to measure sustainability consumption. *Amazon's Research and Environmental Law*, 9(1), pp.11-24. DOI: <https://doi.org/10.14690/2317-8442.2021v901398>.

Pinto, A.C. e De Lima, A.V. (2020). O problema de assimetria de informação no mercado de crédito. *Boletim Economia Empírica*, 1(1).

Sólides (2021). *O que é política de privacidade, como fazer e sua relação com a LGPD?* Recuperado de <https://solides.com.br/blog/o-que-e-politica-de-privacidade/> [Consulta: 23 de abril de 2023].

Sousa, R.P.M., Barrancos, J.E. e Maia, M.E. (2019). Acesso à informação e ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. *Informação & Sociedade: Estudos*, 29(1).

La Cuarta Ola de Derechos Humanos: justificación y problemática

A Quarta Onda de Direitos Humanos: justificação e problemática

The Fourth Wave of Human Rights: justification and issues

Francisco Moyano Diez¹

Resumen: El presente artículo aborda la cuestión de los derechos digitales en relación a su posible consideración como una cuarta generación de DD. HH. Explorando aspectos clave como su reconocimiento internacional, las medidas de protección que deben implementarse y los retos que plantea el entorno digital, se pretende no solo justificar la existencia de una Cuarta Ola de DD. HH., sino también proponer soluciones a las principales problemáticas que esta plantea, buscando asegurar que los derechos fundamentales tengan una aplicación y protección eficaz en la era digital.

Palabras clave: derechos digitales; Derechos Humanos; Cuarta Ola; problemática; era digital

Resumo: O presente artigo aborda a questão dos direitos digitais em relação à sua possível consideração como uma quarta geração de direitos humanos. Ao explorar aspectos chave, como o reconhecimento internacional, as medidas de proteção que devem ser implementadas e os desafios colocados pelo ambiente digital, pretende-se não apenas justificar a existência de uma Quarta Onda de Direitos Humanos, mas também propor soluções para os principais problemas que ela apresenta, buscando garantir que os direitos fundamentais sejam aplicados e protegidos de forma eficaz na era digital.

Palavras-chave: direitos digitais; Direitos Humanos; Quarta Onda; problemática; era digital

Abstract: The present article addresses the issue of digital rights in relation to their potential consideration as a fourth generation of human rights. By exploring key aspects such as their international recognition, the protective measures that need to be

¹ Estudiante de doctorado de segundo año por la Universidad de Burgos, con un máster en Derecho del Entorno Digital y la Ciberseguridad. Su investigación se centra en la problemática que afronta la correcta aplicación del derecho fundamental a la protección de datos en la actualidad. E-mail: moyanodiezfran@gmail.com

implemented, and the challenges posed by the digital environment, the aim is not only to justify the existence of a Fourth Wave of Human Rights but also to propose solutions to the main problems it presents, seeking to ensure that fundamental rights are effectively applied and protected in the digital age.

Keywords: digital rights; Human Rights; Fourth Wave; challenges; digital age

1. Introducción

Resulta imposible negar el hecho de que la digitalización ha desencadenado una transformación sin precedentes en todos los aspectos de nuestra vida, y es que el avance tecnológico, caracterizado por la proliferación de la IA, el *big data* y la automatización, ha reconfigurado no solo la manera en que accedemos, interactuamos y gestionamos la información, sino también los fundamentos y pilares sobre los que se asientan nuestras sociedades y relaciones.

En este contexto, el paradigma jurídico, considerado tradicionalmente como un marco relativamente estático y reactivo, se enfrenta al desafío de adaptarse a un entorno dinámico y en constante evolución. A medida que las tecnologías emergentes comienzan a permear todos los aspectos de la vida cotidiana, surge la necesidad de reevaluar la eficacia de los marcos jurídicos actuales para salvaguardar los derechos fundamentales en esta nueva era, en la que conceptos como la privacidad, la libertad de expresión y el derecho a la intimidad enfrentan desafíos sin precedentes en un mundo cada vez más interconectado y digitalizado.

Y es que, aunque los avances tecnológicos suponen innegables beneficios, también plantean serios riesgos para los derechos fundamentales. En este sentido, el uso de algoritmos en la toma de decisiones puede comprometer la transparencia y la imparcialidad, erosionando la confianza pública en las instituciones legales. Del mismo modo, la recopilación y el procesamiento masivo de datos personales por parte de empresas y gobiernos pueden socavar el derecho a la privacidad y abrir la puerta a nuevas formas de discriminación y control social. La aparición de estas problemáticas evidencia que los sistemas jurídicos deben no solo adaptarse, sino anticiparse a los desarrollos tecnológicos, garantizando de este modo la protección efectiva de los derechos humanos en la era digital.

Asimismo, debemos destacar el hecho de que las nuevas tecnologías no solo plantean desafíos para los derechos ya consagrados, sino que, además, han supuesto la aparición y el reconocimiento de una serie de nuevos derechos, cuyos alcances y límites deben de ser cuidadosamente estudiados. Así, el archiconocido derecho a la protección de datos, los derechos ARCO, o el derecho de acceso a internet han ido ganando importancia y reconocimiento en nuestra sociedad, convirtiéndose en piezas claves de la era digital.

Es en este contexto donde comienza a gestarse la idea de una cuarta ola de DD.HH. Si bien las tres primeras olas —los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos de solidaridad o de los pueblos— marcaron hitos significativos en la realidad jurídica y en la protección de la dignidad humana, la cuarta ola se perfila como una respuesta necesaria a las numerosas complejidades derivadas de las nuevas tecnologías. De este modo, esta ola no solo incluiría derechos emergentes como los ya mencionados, derecho a la protección de datos, el derecho al olvido, o el derecho al acceso equitativo a internet, sino que también demandaría la reinterpretación de los derechos ya existentes a la luz de la nueva realidad digital.

En este sentido, la cuarta ola de derechos fundamentales no solo se configura como una ampliación de las categorías de derechos, sino como una reformulación del enfoque jurídico hacia una realidad más flexible y activa, que requiere la creación de herramientas normativas innovadoras, capaces de abordar los desafíos específicos de la era digital, como la regulación de la inteligencia artificial (Belloso Martín 2024), la protección contra la vigilancia masiva, y la garantía de la equidad en el acceso y el uso de las tecnologías emergentes.

Considerando todo lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo defender la existencia de una cuarta ola de derechos humanos, caracterizada por el componente digital, así como analizar las principales problemáticas a la que esta ola se enfrenta, a fin de intentar comprender la realidad jurídica actual, y buscar herramientas para lograr una efectiva protección de los derechos humanos.

2. La Cuarta Ola² de Derechos Humanos

2.1. Conceptualización

Teniendo en mente el propósito de justificar la existencia de una cuarta ola de DD.HH., resulta fundamental realizar en un primer lugar un análisis de este concepto, explorando tanto su origen, como su evolución y tipología, con el objetivo de identificar los elementos característicos de las olas previas, proporcionándonos de este modo las bases necesarias para argumentar la incorporación de una cuarta ola en la evolución de estos derechos.

De este modo, el concepto de “ola de derechos humanos” fue introducido por el jurista checo-francés Karel Vasak en un artículo publicado para la UNESCO en 1977, en el que Vasak utilizó esta metáfora para describir la evolución de los derechos humanos en tres etapas o generaciones (Vasak 1977):

- Primera Generación o Derechos Civiles y Políticos.

² La razón por la cual se opta por el término “ola” en vez del más comúnmente usado “generaciones” radica en que se considera que este término refleja con mayor precisión el proceso dinámico y progresivo por el cual cada bloque de DD. HH. se integra en los sistemas y en la realidad jurídica. Mientras que el término “generación” sugiere una sucesión rígida y lineal, “ola” capta mejor esta naturaleza expansiva y gradual con la que los diferentes derechos van ganando reconocimiento y relevancia.

- o Centrada principalmente en la libertad del individuo y su participación en la vida política, la primera ola de derechos humanos surge como respuesta a los estados absolutistas del s. XVIII (con la Declaración de Independencia de EE.UU. en 1776 o la posterior Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en 1789), si bien es cierto que no adquiere un reconocimiento a nivel global hasta 1948, al ser publicada la Declaración Universal de los Derechos Humanos (de ahora en adelante, DUDH).
- o Se caracteriza por contener derechos de carácter negativo, en tanto lo que se busca es la no injerencia del Estado en las libertades individuales. Dicho de otro modo, realmente exige una inacción por parte del Estado, quién debe reconocer y respetar estos derechos, así como disponer de elementos para su defensa efectiva (siendo un claro ejemplo de esto el Recurso de Amparo en España, o el *Mandado de Segurança* en Brasil).
- Segunda Generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
 - o La segunda ola de DD.HH., relacionada con la igualdad de oportunidades y el bienestar de los ciudadanos, surge a mediados del s. XX, tras la Segunda Guerra Mundial, adquiriendo un carácter global en 1966, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de ahora en adelante, PIDESC).
 - o Desde un punto de vista jurídico, y a diferencia de la generación anterior, los derechos de esta ola son por lo general de carácter positivo, requiriendo que el Estado adopte políticas y marcos legislativos orientados a la plena consecución de los derechos, no bastando pues la mera inactividad y protección de los mismos.
- Tercera Generación o Derechos de Solidaridad o de los Pueblos.
 - o Enfocada en los derechos colectivos, esta ola nace a finales del s. XX, motivada en gran parte por los diferentes desafíos internacionales que surgieron en las décadas previas (la sostenibilidad, la consecución de la paz, etc.), constituyendo un grupo heterogéneo de derechos cuyo punto en común es la protección colectiva de la sociedad. A diferencia de las generaciones anteriores, no existe un documento principal que consagre a nivel internacional estos derechos, sino que los mismos se han ido asegurando de forma individual a través de diferentes tratados (como el Protocolo de Kioto de 1997, o el Tratado de París, de 2015).
 - o En lo que se refiere a la acción estatal, esta generación no solo requiere una acción estatal para la efectiva consecución de estos derechos, sino que es necesario un plan de acción internacional, que tenga como objetivo defender los diferentes derechos y espacios comunes y globales.

2.1.1. Derechos comprendidos en la Cuarta Ola

Es pertinente en este punto detenernos brevemente para aclarar el conjunto de derechos al que hacemos referencia al discutir la posibilidad de una cuarta generación de DD.HH. Cuando hablamos de esta nueva generación, nos referimos concretamente a los denominados derechos digitales, un conjunto emergente de garantías y prerrogativas que se centran en proteger a los individuos dentro del entorno digital y garantizar su participación segura y libre en el ecosistema de las tecnologías de la información y la comunicación.

Estos derechos no solo abarcan el acceso universal a internet, considerado ya una herramienta indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales, sino también otros aspectos, entre los que se incluyen:

- Derecho a la protección de datos personales.
- Derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales).
- Derecho a la neutralidad de la red.
- Derecho a la desconexión digital.
- Derecho a la libertad de expresión en internet.
- Derecho a la transparencia y a la no discriminación algorítmica.

2.2. Características de las Generaciones de Derechos Humanos

Como hemos podido observar, las diferentes generaciones de DD.HH. comparten una serie de características fundamentales, que pueden ser utilizadas como criterios necesarios para determinar la existencia de una nueva generación de derechos. A continuación, realizaremos un análisis de estas características, así como de si las mismas se cumplen actualmente para los derechos digitales, siendo así posible afirmar la existencia de una cuarta ola.

2.2.1. Creación de nuevos derechos susceptibles de ser considerados derechos humanos

Es evidente que, para poder llegar a considerar la existencia de una nueva ola de DD.HH., es imprescindible que primero surjan derechos de nueva creación que puedan ser incorporados a esta categoría. Este aspecto se constituye como un requisito fundamental e ineludible para la formación de una nueva generación de derechos, así como que estos respondan a necesidades actuales y específicas de la sociedad, que no hayan sido plenamente cubiertas por las generaciones anteriores.

Sin embargo, del mismo modo, no todos los nuevos derechos reconocidos por los sistemas jurídicos nacionales o internacionales pueden ser automáticamente considerados como derechos humanos. Ya que, para que un derecho sea reconocido como un derecho humano, debe cumplir con ciertos criterios fundamentales que le confieran un carácter especial. Es decir, debe de ser un derecho inherente al ser humano

por el simple hecho de ser persona, y estar intrínsecamente ligado al concepto de la dignidad humana. Este carácter universal y fundamental es lo que distingue a los derechos humanos de otras prerrogativas legales.

En este sentido, surge una cuestión relevante: ¿pueden los derechos digitales ser considerados derechos humanos? Esta pregunta no tiene una respuesta sencilla.

Por un lado, los derechos digitales han adquirido una importancia creciente e innegable en la era digital actual, afectando de manera directa a la capacidad de las personas para ejercer y disfrutar de otros derechos fundamentales como pueden ser la libertad de expresión, la privacidad y la propia imagen o la participación en la vida pública. Del mismo modo, tampoco puede negarse el hecho de que las nuevas tecnologías son cada vez más accesibles, hasta el punto de convertirse en herramientas casi imprescindibles en nuestras vidas, lo que solo acentúa la necesidad de darle la importancia adecuada a los derechos que facilitan y controlan su uso.

Por otro lado, no es menos cierto que, en mayor o menor medida, los derechos digitales pueden ser fácilmente interpretados como meras nuevas expresiones de derechos ya consagrados adaptadas a las innovaciones tecnológicas (por poner algún ejemplo, el derecho de acceso a internet sería una expresión del derecho a la información, así como el derecho al olvido supondría una modalidad del derecho a la privacidad), lo que supondría un obstáculo a su consideración como nueva generación de DD.HH.

Como podemos apreciar, existen argumentos sólidos tanto a favor como en contra de considerar los derechos digitales como una nueva generación de derechos fundamentales, y ambos enfoques ofrecen puntos válidos que requieren una profunda reflexión, sin que ninguno de ellos prevalezca de manera definitiva sobre el otro.

No obstante lo anterior, ante esta encrucijada cabe utilizar los criterios propuestos por el profesor Riofrío Martínez-Villalba, quien sugiere analizar si los derechos digitales cumplen con los dos criterios que se dan en las generaciones anteriores, cabiendo afirmar que estamos ante una nueva generación de derechos fundamentales si estos se cumplen.

Así, en primer lugar, es necesario aplicar un criterio objetivo basado en la naturaleza de los derechos que integran cada generación.

De este modo, los derechos de la primera generación son principalmente de carácter individual, enfocados en la protección de las libertades y los derechos civiles y políticos del ciudadano. En contraste, los derechos de la segunda generación tienen un enfoque social, orientados a garantizar la participación del individuo en la vida pública y asegurar condiciones de bienestar y equidad. Finalmente, los derechos de la tercera generación son más difusos y colectivos, distinguiéndose por su carácter global y la complejidad de su reivindicación, lo que marca una clara diferencia respecto a las generaciones anteriores.

Ahora bien, si aplicamos este criterio a los derechos digitales podemos observar que, debido a la complejidad y peculiaridades inherentes al mundo virtual, estos poseen una estructura distintiva, una naturaleza propia que los distingue de las generaciones anteriores³. Nos encontramos así con una generación de derechos bastante diversa (encontrando desde derechos individuales como la protección de datos, hasta colectivos, como podría ser el derecho a un entorno virtual seguro), que tiene como nexo común el componente digital, o lo que es lo mismo, la búsqueda y necesidad de regulación de una nueva realidad cada vez más presente e indispensable en nuestras vidas.

Explicado ya el primer criterio objetivo, debemos ahora aplicar el segundo criterio, que es de carácter subjetivo y se basa en identificar el sector o sectores de la sociedad cuyos derechos están siendo reivindicados.⁴ Así, la primera generación tuvo como sujeto principal al ciudadano de a pie, la segunda buscó asegurar un nivel de vida digno a ciertos grupos sociales, y la tercera buscaba proteger los derechos comunitarios de grandes sectores poblacionales.

En cuanto a la aplicación de este segundo criterio a los derechos digitales, resulta claro que el grupo en el que estos se centran es el de los cibernautas, es decir, aquellas personas que interactúan y participan en el entorno digital. Los derechos digitales buscan proteger a este sector creciente de la población, asegurando que puedan realizar sus actividades en un entorno seguro, donde se respeten su privacidad, sus libertades y su dignidad (Martínez-Villalba 2014, 179-180).

Con esto, queda demostrado que ambos criterios (el objetivo, basado en la estructura propia de los derechos digitales, y el subjetivo, enfocado en el sector poblacional específico de los cibernautas) son perfectamente aplicables a los derechos digitales. Esto fortalece la idea de que los derechos digitales pueden, y deben, ser considerados una nueva generación de derechos fundamentales, enfocada en los desafíos y oportunidades que ofrece el mundo virtual, y que responde a las necesidades de la sociedad digital, adaptándose a las múltiples realidades y posibilidades del contexto tecnológico actual.

2.2.2. Reconocimiento internacional

El reconocimiento, tanto nacional como internacional, de las diferentes generaciones de DD.HH. supone un paso esencial a la hora de garantizar su promoción y su efectividad.

³ Esto, por supuesto, no significa en absoluto que la cuarta generación de DD.HH. constituya un bloque completamente novedoso que nada tenga que ver con sus predecesores. Y es que resulta importante mencionar que, aunque de un modo estrictamente teórico realicemos una clara separación entre las distintas olas, la realidad demuestra que están íntimamente relacionadas entre ellas, suponiendo las conquistas de cada generación una semilla para sus sucesoras, solo siendo posible comprender este proceso como una pugna constante que tiene como objetivo lograr que los poderes gubernamentales no solo reconozcan estos derechos, sino que además dirijan sus políticas y acciones a asegurarlos tanto a nivel nacional como internacional.

⁴ Respecto a esto, no pretendemos negar el hecho de que cualquier avance en materia de DD.HH. suponga un beneficio para la sociedad en su totalidad, sino destacar el hecho de que, dentro del conjunto de beneficiados, cada generación se caracteriza por preocuparse o beneficiar especialmente a un determinado sector poblacional.

Y es que, si bien es cierto que, desde un punto de vista teórico, los derechos humanos son:

Derechos inherentes a la persona, que se derivan de la dignidad humana y resultan fundamentales en un determinado estadio de evolución de la humanidad, no es menos cierto que un sentido más estricto, solo son derechos humanos en la medida que son reconocidos y protegidos en el ámbito internacional (Casal Hernández 2006, 15-16).

Nos encontramos así con otro requisito necesario para la consideración de una nueva generación de DD. HH.: su reconocimiento y protección a nivel supranacional. Es decir, para que estos derechos puedan ser verdaderamente considerados como derechos humanos o fundamentales, deben trascender los límites del ámbito nacional y obtener un reconocimiento formal por parte de la comunidad internacional.

Y es que solo a través de su aceptación en tratados, convenciones y acuerdos internacionales es posible garantizar que estos derechos sean realmente considerados como derechos humanos y, por tanto, aplicables de manera uniforme independientemente del contexto geográfico y cultural, convirtiéndose en estándares globales que todos los Estados se comprometen a respetar, proteger y promover.

En este sentido, si bien es cierto que el reconocimiento internacional de los DD. HH. es necesario, no existe un único mecanismo o fórmula para lograr dicho reconocimiento.

De este modo, la primera y la segunda generación obtuvieron su reconocimiento internacional a través de sendos documentos únicos (con la DUDH de la primera generación y el PIDESC para la segunda), mientras que la tercera generación se vio reconocida internacionalmente de forma fragmentada y progresiva, a través de diversos tratados y pactos, sin que estos se hayan visto formalmente consolidados en un único documento.

Teniendo todo esto en cuenta, cabe preguntarse ahora si los derechos digitales han tenido o están en proceso de tener este reconocimiento tanto interno como externo, cumpliendo así con otro de los requisitos para poder considerar que estamos ante una nueva ola de derechos fundamentales.

Así, una breve búsqueda en internet nos revela que existen diversos documentos a nivel internacional que tienen como objeto la protección de los derechos digitales. Sin embargo, al igual que sucede con los derechos de la tercera generación, no existe un único texto que los consolide en su totalidad. En lugar de ello, los derechos digitales han sido reconocidos de manera gradual a través de múltiples acuerdos y tratados, en un proceso evolutivo que se adapta a los rápidos avances tecnológicos, lo que refleja la naturaleza dinámica y compleja de los derechos digitales, que se desarrollan en paralelo a la innovación tecnológica.

De entre estos documentos, uno de los más destacados a nivel internacional es sin lugar a dudas el Reglamento (UE) 2016/679, conocido como Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Este texto, adoptado por la UE, no solo ha transformado la forma en que los datos personales son gestionados y protegidos en territorio europeo,

sino que también ha establecido un estándar global, influyendo en la legislación de numerosos países fuera de la región. Su importancia radica no solo en el rigor de sus disposiciones, sino también en su alcance extraterritorial, ya que impone obligaciones a cualquier entidad que procese datos de ciudadanos europeos, independientemente de dónde se encuentre ubicada.

En paralelo, el Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia de 2001 se erige como otro pilar fundamental en la protección de los derechos digitales. Aunque su enfoque es más técnico y procesal, se trata del primer tratado internacional que busca armonizar las leyes penales en el ámbito de los ciberdelitos, facilitando la cooperación entre Estados en la lucha contra el crimen cibernético, buscando lograr un entorno virtual seguro para todos los ciudadanos.

A estos instrumentos clave se suman otras normativas y tratados internacionales que también han jugado un papel importante en la protección y promoción de los derechos digitales. Un ejemplo de esto es la Ley Modelo de Protección de Datos Personales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que busca establecer un marco común para los países de la región en lo que respecta a la protección de datos personales.

De manera similar, la Carta de Derechos Humanos y Principios para Internet promovida por la ONU ofrece una visión integral sobre cómo los derechos humanos tradicionales deben interpretarse y aplicarse en el entorno digital. Esta carta no solo refuerza principios básicos como el acceso universal a internet y la protección de la privacidad, sino que también destaca la importancia de la libertad de expresión y la neutralidad de la red como pilares fundamentales en la construcción de un ciberespacio libre y equitativo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que, pese a no existir un documento que aúne y reconozca los derechos digitales como DD. HH., la cantidad de pactos y tratados existentes en la materia permite afirmar que nos encontramos con un movimiento creciente hacia el reconocimiento y la protección global de los derechos digitales como parte integral de los DD.HH., consolidando un marco normativo internacional que responda a las necesidades y desafíos que plantea la era digital, permitiéndonos por tanto afirmar que el segundo requisito se cumple, fortaleciendo una vez más la idea de que nos encontramos ante una cuarta generación de DD. HH.

2.2.3. Existencia de medidas de protección

El mero reconocimiento de los derechos digitales, aunque constituye un paso fundamental en el establecimiento de una nueva generación de DD. HH., no es suficiente para garantizar su plena efectividad. En este sentido, resulta indispensable que, junto a dicho reconocimiento, existan medidas de protección concretas que aseguren su cumplimiento y salvaguarden a los ciudadanos frente a posibles vulneraciones.

Y es que, tal y como Pérez Luño ha afirmado a lo largo de varias de sus obras, los DD. HH. son:

El conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. (Pérez Luño 1993, 179).

De este modo, resulta claro que, además de los dos criterios previamente analizados, la existencia de medidas de protección efectivas para los derechos digitales se erige como el tercer y último requisito esencial para poder considerar que estamos ante una nueva generación de DD. HH.

Respecto a estas medidas de protección, y al igual que ocurre con el reconocimiento de los derechos, resulta imperativo que, además de a nivel nacional, se den en el panorama internacional.

Partiendo de esta premisa, cabe ahora analizar qué instrumentos de protección existen actualmente para estos derechos, tanto de forma interna como externa, comprobando así si los derechos digitales cumplen con el último de los requisitos necesarios para ser considerados una nueva generación de derechos fundamentales.

Desde un punto de vista nacional, en España, la protección y reivindicación de los derechos digitales ha avanzado de forma significativa en los últimos años, principalmente a través de la legislación (habilitando de este modo la defensa de los derechos ante los tribunales), pero también mediante la creación de órganos y planes especializados, cuya función principal es asegurar un entorno digital seguro y equitativo.

Así, de entre los diferentes mecanismos establecidos dentro de nuestras fronteras, debemos destacar la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), una entidad estatal independiente cuya principal función es velar por el cumplimiento de toda la normativa relativa a la protección de datos en el territorio nacional, constituyendo de este modo una salvaguarda para los derechos digitales en España.

Del mismo modo, es importante destacar el papel de las diferentes leyes que no solo reconocen formalmente los derechos digitales a nivel interno, sino que también permiten su defensa efectiva ante los tribunales, activando así uno de los mecanismos más tradicionales y esenciales en la protección de derechos fundamentales: la vía judicial. Entre estas normativas, sobresale la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGDD), que adapta la legislación española al marco europeo del RGPD, al mismo tiempo que incorpora derechos digitales adicionales específicos para el entorno nacional.

Por otro lado, también destaca la reforma del Código Penal de 2015, que introdujo la tipificación de diversos delitos cibernéticos, reconociendo la creciente amenaza que representan los crímenes cometidos en el ámbito digital, asegurando de este modo que las nuevas formas de vulneración de derechos en el espacio virtual no queden impunes.

Visto el aspecto nacional de las medidas de protección de los derechos digitales, queda analizar el aspecto internacional y es que, como ya ha quedado patente a lo largo de este

artículo, si bien las acciones a nivel nacional son esenciales para la salvaguardia de estos derechos, resulta igualmente fundamental analizar cómo estas protecciones se articulan en un contexto global, especialmente dada la naturaleza transfronteriza del entorno digital.

En el ámbito internacional, observamos que, aunque sí se han desarrollado normativas que reconocen los derechos digitales y establecen su posible reivindicación a través de los tribunales, especialmente en la Unión Europea, persisten importantes desafíos. Actualmente, si bien existen marcos regulatorios como el ya mencionado RGPD y otras directrices internacionales que abordan la protección de los derechos digitales, no se ha creado un organismo global específicamente dedicado a la defensa integral ni al enjuiciamiento de las vulneraciones de estos derechos, lo que a la larga puede suponer un grave problema.

Y es que no debemos olvidar que los derechos digitales no pueden ser plenamente garantizados dentro de los límites de un solo país, debido a la conectividad global y la presencia de actores internacionales involucrados en la gestión de datos, la tecnología y la ciberseguridad. Por tanto, es indispensable contar con marcos normativos y acuerdos internacionales que permitan una cooperación eficaz y aseguren que los derechos de los ciudadanos estén protegidos, independientemente de dónde se encuentren los servidores o las sedes de las empresas tecnológicas.

En definitiva, aunque lo ideal sería contar con un organismo internacional independiente que se dedicara exclusivamente a garantizar la investigación, persecución y sanción de las vulneraciones de los derechos digitales, no podemos ignorar que, aunque a un ritmo relativamente lento en comparación con la rápida evolución tecnológica, los Estados están dando pasos importantes hacia la creación de marcos legales y acuerdos que contribuyen a la protección de los derechos digitales en el ámbito internacional.

Por tanto, aunque todavía no se ha logrado una protección uniforme y específica en el panorama internacional, los avances que se están logrando permiten afirmar que, en cierta medida, el criterio de protección internacional de los derechos digitales está comenzando a cumplirse, demostrando una vez más como, efectivamente, los derechos digitales pueden ser considerados una nueva generación de DD. HH.

2.3. Problemática de la Cuarta Ola de DD. HH

Una vez hemos establecido y justificado que la aparición de los derechos digitales responde a los criterios necesarios para poder considerarlos una cuarta ola de DD. HH., resulta crucial abordar las problemáticas inherentes a su desarrollo y protección.

Y es que, si bien hemos visto que estos derechos están siendo progresivamente reconocidos a nivel tanto nacional como internacional, y que se están implementado medidas de protección para garantizar su efectiva defensa, esto no significa que el camino esté exento de dificultades. De hecho, la naturaleza misma de los derechos digitales plantea una serie de retos complejos que requieren de un análisis profundo y soluciones innovadoras.

Así, como analizaremos a continuación, entre las principales problemáticas se encuentran la rápida evolución de las tecnologías frente a la lentitud de los marcos regulatorios, la dificultad de aplicar normativas a un entorno que trasciende las fronteras nacionales, y los desafíos en la protección efectiva de la privacidad, la seguridad y la libertad en un espacio digital donde los actores involucrados son tanto Estados como grandes corporaciones tecnológicas.

2.3.1. La Brecha Digital

De acuerdo con la OCDE, la brecha digital puede definirse como “el desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como al uso de Internet para una amplia variedad de actividades”.

A diferencia de las generaciones de DD. HH. anteriores, donde muchas de las prerrogativas podían ser disfrutadas pasivamente, los derechos digitales exigen que sus titulares posean conocimientos específicos y competencias técnicas para acceder, gestionar y defender sus derechos. Por ejemplo, para ejercer el derecho a la protección de datos, los usuarios deben comprender cómo gestionar configuraciones de privacidad, leer términos de uso o hacer valer su derecho a la rectificación o eliminación de información personal. Esto supone un desafío, particularmente para aquellas personas que, debido a su nivel socioeconómico, edad o localización geográfica, no tienen acceso adecuado a la infraestructura tecnológica, ni la formación para navegar con seguridad y eficacia en el entorno digital.

En este sentido, la brecha digital no solo limita el acceso a tecnologías, sino que también amplía la exclusión social y limita la capacidad de ciertos grupos para participar activamente en la era digital, siendo las poblaciones más vulnerables, como la tercera edad, las comunidades rurales o de bajos ingresos, las que más corren el riesgo de quedar al margen del ejercicio de los derechos digitales.

En consecuencia, la protección efectiva de los derechos digitales no puede limitarse únicamente a garantizar el acceso universal a las TIC, sino que debe ir acompañada de iniciativas que promuevan la alfabetización digital a la vez que fomenten una mayor inclusión dentro del entorno tecnológico. Es esencial reconocer que, sin una comprensión adecuada de las plataformas digitales, de las herramientas para proteger la privacidad, o de los mecanismos para hacer valer los derechos en línea, muchos individuos, seguirán sin poder ejercer plenamente estos derechos, lo que perpetuaría las desigualdades sociales, creando una nueva forma de exclusión en la era digital (Martín Romero 2020).

Una solución para cerrar esta brecha digital podría ser la implementación de programas educativos accesibles y gratuitos, financiados por el Estado. Dichos programas deberían enfocarse en proporcionar a la población las competencias necesarias para navegar de manera segura y efectiva en el mundo digital, asegurando que todos los ciudadanos,

independientemente de su nivel socioeconómico o ubicación geográfica, puedan adquirir los conocimientos necesarios para gestionar sus derechos en línea.

2.3.2.- La lentitud de los procesos normativos en comparación con la rápida evolución tecnológica

Otra de las problemáticas fundamentales del entorno digital es, sin lugar a duda, la velocidad con la que este evoluciona, transformando constantemente la forma en que interactuamos, trabajamos y nos comunicamos. Este ritmo acelerado de innovación genera nuevas posibilidades que, hasta hace poco, parecían inimaginables. Sin embargo, estas innovaciones también plantean desafíos significativos para el ámbito jurídico, que a menudo se ve desbordado por la dificultad de adaptarse a los cambios.

La naturaleza disruptiva del mundo digital introduce continuamente nuevos conceptos y herramientas que modifican la realidad social de manera imprevisible. La aparición de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, el internet de las cosas, o el *big data* genera un panorama donde las regulaciones tradicionales pueden resultar obsoletas o insuficientes, generando vacíos legales que dificultan la efectiva protección de los derechos fundamentales.

Obviamente, no es realista, ni mucho menos viable, pretender que el proceso legislativo siga el vertiginoso ritmo de las innovaciones tecnológicas. La elaboración de leyes requiere un tiempo considerable para su debate, revisión y aprobación, un proceso deliberativo que no puede competir con la rapidez con la que se desarrollan nuevas tecnologías y prácticas en el ámbito digital. Ante esta realidad, resulta indispensable buscar alternativas que permitan a los marcos legales existentes ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las nuevas situaciones emergentes.

Tal y como afirma Lucrecio Rebollo:

La protección jurídica y los medios de garantía ya existen, lo que varían son las formas de vulneración, por ello no es necesario crear un ordenamiento jurídico *ex novo*, es necesario ir adecuando el existente a las nuevas necesidades, y ello es tarea del legislador, de la jurisprudencia, y también de la doctrina (Rebollo 2023, 50-51).

2.3.3. Problemas en la aplicación de normativas a nivel trasfronterizo (falta de consenso global)

Como hemos podido ir observando a lo largo del presente trabajo, uno de los mayores desafíos en la protección de los derechos digitales es la ausencia de una normativa internacional consolidada y respetada por la mayoría de los Estados.

A diferencia de otros sectores jurídicos, donde conceptos como el territorio, la soberanía y por tanto la jurisdicción nacional están perfectamente delimitadas, el carácter digital de internet y las nuevas tecnologías rompe con estos conceptos, generando problemas relacionados con la aplicabilidad de las leyes y la falta de armonización normativa entre

los diferentes Estados, lo que conlleva que existan vacíos legales o zonas grises en las que los derechos digitales de los ciudadanos pueden ser vulnerados sin una clara asignación de responsabilidades, o sin mecanismos efectivos de persecución o reparación.

Una solución a este problema radica en el establecimiento de marcos regulatorios internacionales sólidos y coordinados, que permitan una aplicación uniforme de los derechos digitales, independientemente de las fronteras nacionales. Este enfoque requeriría una mayor cooperación entre los Estados, con la creación de acuerdos internacionales que armonicen las normativas sobre protección de datos, ciberseguridad y derechos digitales en general. En este sentido, iniciativas como el Convenio de Budapest sobre ciberdelincuencia y el RGPD ya han demostrado que la colaboración internacional puede ser efectiva para abordar ciertos aspectos del entorno digital, sirviendo como posibles modelos a seguir.

Por último, la creación de foros internacionales especializados, donde los gobiernos, organismos supranacionales y entidades privadas puedan dialogar acerca de normativas comunes, podría ser un modo de acelerar este proceso. Estos foros podrían promover la adopción de estándares globales y facilitar la cooperación en la persecución de delitos digitales, garantizando que los derechos de los ciudadanos estén protegidos de manera efectiva, sin importar en qué país se encuentren o qué servicios digitales utilicen, teniendo en cuenta además los intereses de todas las partes implicadas.

2.3.4. Riesgo de vigilancia masiva y control por parte del gobierno o de entidades privadas

Sin duda alguna, uno de los riesgos más preocupantes que plantea el entorno digital es la posibilidad de vigilancia masiva y control, ya sea por parte de gobiernos o de entidades privadas. Y es que, a medida que las tecnologías digitales avanzan, las capacidades de monitoreo y recolección de datos se han expandido enormemente, creando un entorno donde prácticamente todas las actividades en línea, e incluso muchas fuera de ella, pueden ser rastreadas, almacenadas y analizadas. Este poder de vigilancia puede ser utilizado tanto por gobiernos como por corporaciones con fines de control político, social o económico, planteando serios riesgos para la privacidad y la libertad de los individuos⁵.

En el caso de los gobiernos, la vigilancia masiva puede justificarse bajo la premisa de la seguridad nacional o la lucha contra el terrorismo, pero sin un adecuado control democrático y límites claros, estas prácticas pueden derivar en un estado de vigilancia permanente, con la consecuente erosión de las libertades civiles. La recopilación indiscriminada de datos personales, el seguimiento constante de las comunicaciones, y el uso de tecnologías avanzadas de reconocimiento facial o inteligencia artificial para predecir comportamientos pueden crear una sensación de inseguridad y autocensura en

⁵ Para más información ver: Bruce Schneier (2015).

la ciudadanía, afectando derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a la privacidad.

Por su parte, las entidades privadas, especialmente las grandes corporaciones tecnológicas (comúnmente denominadas Gigantes Tecnológicos o *Big Tech*), acumulan cantidades inmensas de datos a través de las numerosas interacciones diarias de los usuarios en sus plataformas digitales. Estos datos no solo son utilizados para mejorar sus servicios o personalizar la experiencia del usuario, sino que también pueden ser explotados con fines comerciales, vendidos a terceros o utilizados para influir o incluso predecir comportamientos.

En definitiva, nos encontramos ante el clásico dilema de “¿quién vigila al vigilante?”. Y es que este cuestionamiento adquiere una relevancia crítica en nuestra sociedad actual, donde tanto los gobiernos como las entidades privadas poseen herramientas cada vez más sofisticadas para monitorear las actividades de los ciudadanos. Cuando quienes están encargados de proteger la seguridad y el orden disponen de un poder tan abrumador para vigilar a la población, surge la inevitable preocupación de quién asegura que ese poder no se abuse.

Una posible solución a este dilema podría consistir en la creación y fortalecimiento de agencias independientes de supervisión. Estas entidades, ajenas a influencias políticas o corporativas, estarían encargadas de monitorear el uso de las tecnologías de vigilancia por parte de los gobiernos y las empresas, asegurando que se respeten estrictamente los derechos y la privacidad de los ciudadanos. A tal fin, estas agencias deberían estar dotadas de amplias facultades para auditar, investigar y sancionar cualquier práctica que sobrepase los límites legales o éticos, actuando como un contrapeso necesario frente a un poder cada vez más desmesurado. Además, su labor debe ser transparente, garantizando que los ciudadanos estén informados de las actividades de vigilancia que les afectan, así como contar con mecanismos efectivos de denuncia de abusos, salvaguardando las libertades de la ciudadanía en la era digital.

En conclusión, la problemática de los derechos digitales plantea desafíos profundos y complejos que demandan una respuesta coordinada a nivel global. Si bien hemos justificado la existencia de una cuarta generación de DD. HH., su implementación y protección efectiva se enfrenta todavía a numerosos obstáculos.

No obstante, a pesar de las dificultades, las iniciativas en curso a nivel nacional e internacional muestran que es posible avanzar en la protección de los derechos digitales. Sin embargo, para consolidar verdaderamente esta nueva generación de DD. HH. será necesario un esfuerzo continuo por parte de los Estados, organizaciones internacionales y la ciudadanía, que permita mantener el equilibrio entre la innovación tecnológica y la defensa de los principios fundamentales que subyacen a nuestra dignidad como seres humanos.

3. Conclusiones

La evolución hacia una cuarta generación de DD. HH., centrada en los derechos digitales, refleja una adaptación necesaria ante el impacto transformador que la tecnología ha tenido en la vida cotidiana y en la estructura de las sociedades. Los derechos digitales, como la protección de datos personales, el derecho al olvido, el acceso equitativo a internet y la libertad de expresión en entornos digitales, se han convertido en fundamentales para garantizar la dignidad, privacidad y autonomía de los individuos en un mundo interconectado. A medida que las actividades se desplazan al ámbito digital, reconocer y proteger estos derechos se vuelve esencial para salvaguardar las libertades y evitar que la revolución tecnológica derive en vulneraciones de derechos humanos.

Sin embargo, la efectividad y la implementación plena de estos derechos enfrentan una serie de desafíos significativos. Uno de los problemas más destacados es la brecha digital, que impide el acceso universal a las TIC, generando una disparidad entre quienes pueden beneficiarse de los derechos digitales y quienes, debido a factores socioeconómicos, geográficos o educativos, permanecen excluidos. Esto destaca una particularidad de los derechos digitales: requieren un esfuerzo activo tanto por parte de los ciudadanos como de los Estados. No basta con el reconocimiento formal; es fundamental promover políticas de acceso universal y programas de alfabetización digital para que todos los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos en el entorno digital. Sin un enfoque integral, que incluya la educación tecnológica por parte del Estado, muchos de estos derechos podrían quedar sin protección real, intensificando las desigualdades ya existentes.

Otro desafío crucial es la velocidad con la que evoluciona el entorno digital. Las innovaciones tecnológicas, como la inteligencia artificial o el *big data* introducen continuamente nuevas realidades sociales y legales para las que las regulaciones tradicionales pueden resultar obsoletas. Este rápido cambio tecnológico genera vacíos legales que dificultan la protección efectiva de los derechos humanos en el ámbito digital. Ante la imposibilidad de que el proceso legislativo siga el ritmo de las innovaciones, es indispensable encontrar soluciones que permitan una mayor flexibilidad en los marcos jurídicos actuales. Esto no implica crear un nuevo ordenamiento jurídico desde cero, sino adaptar y flexibilizar las normativas existentes para que respondan a las nuevas circunstancias y desafíos que emergen con el avance de la tecnología.

El riesgo de vigilancia masiva y control por parte de gobiernos y corporaciones privadas también representa un desafío significativo. Con el aumento de la recolección de datos personales y la capacidad tecnológica de monitorizar actividades en línea, surge un dilema ético sobre cómo proteger la privacidad y la libertad individual en un contexto donde las herramientas de vigilancia pueden ser mal utilizadas. El establecimiento de agencias independientes, tanto a nivel nacional como internacional, puede ser una

solución para garantizar que estas tecnologías se utilicen de manera responsable y conforme a los derechos fundamentales.

Finalmente, la aplicación de normativas a nivel transfronterizo presenta otra complicación importante. Dado que el entorno digital es global por naturaleza, las legislaciones nacionales suelen resultar insuficientes para proteger los derechos digitales más allá de sus fronteras, lo que genera una falta de consenso global que dificulta su protección efectiva. No obstante, la creación de tratados internacionales y acuerdos multilaterales es un camino para avanzar hacia una mayor cooperación y armonización de los marcos normativos, asegurando así la protección de los derechos digitales a escala global.

En conclusión, a pesar de los desafíos identificados, el proceso de reconocimiento y protección de los derechos digitales es una realidad innegable. Si bien es cierto que aún no se ha logrado una plena implementación a nivel global, los esfuerzos nacionales e internacionales reflejan un compromiso continuo por adaptar los marcos jurídicos a la realidad digital. La consolidación de esta nueva generación de DD. HH. dependerá de la capacidad de los Estados y organizaciones internacionales para enfrentar los desafíos actuales y futuros, manteniendo el equilibrio entre la innovación tecnológica y la defensa de los principios fundamentales que garantizan la dignidad humana en la era digital.

Referencias

- Belloso Martín, N. (2024). Cómo la ética complementa la normatividad de la inteligencia artificial: guías de buenas prácticas y “sello” de IA confiable. En Pérez de la Fuente, O. (Ed.), *Los retos normativos de la Inteligencia Artificial*. Madrid: Dykinson (Colección Gregorio Peces-Barba).
- Casal Hernández, J. M. (2006). Fundamentos del Derecho de los Derechos Humanos. En Jesús Maria Casal Hernández, *Los derechos humanos y su protección: estudio sobre derechos humanos y derechos fundamentales* (pp. 15–20). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Martín Romero, A. M. (2020). La brecha digital generacional. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (151), 77–93.
- Pérez Luño, A. E. (1979). Delimitación conceptual de los derechos humanos. En *Los Derechos Humanos: significación, estatuto jurídico y sistema* (pp. 13–46). Sevilla: Editorial de la Universidad de Sevilla.
- Pérez Luño, A. E. (1993). El concepto de los derechos humanos y su problemática actual. *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, 1(1), 179–196.

Rebollo Delgado, L. (2023). *Inteligencia Artificial y Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Dykinson S.L.

Riofrío Martínez-Villalba, J. C. (2014). La Cuarta Ola de Derechos Humanos: Los Derechos Digitales. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 25(1), 15–45.

Schneier, B. (2015). *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control the World*. New York: W. W. Norton & Company.

Vasak, K. (1977). Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, 30(11), 29–32.

**CIDADES SUSTENTÁVEIS, CLIMA E CIDADANIA: UMA
RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL**

**CIUDADES SOSTENIBLES, CLIMA Y CIUDADANÍA: UNA
RELACIÓN INDISOCIABLE**

Asentamientos inhumanos y ciudades sostenibles

Assentamentos desumanos e cidades sustentáveis

Inhuman settlements and sustainable cities

José Manuel Cantera Cuartango¹

Resumen: El presente trabajo de investigación tiene como objeto estudiar el grado de implementación del principio de desarrollo sostenible en los asentamientos inhumanos y en el patrimonio urbano recogido en la legislación urbanística y territorial de los países del continente americano. Para ello, en primer lugar, analizaremos cuál es el tratamiento que tienen los asentamientos inhumanos y el patrimonio urbano sostenible en los textos internacionales. En segundo lugar, estudiaremos cómo actúan los elementos patrimoniales en los asentamientos inhumanos –y dentro de éstos en sus diferentes tipologías (asentamientos inhumanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas)– y el patrimonio urbano sostenible o insostenible en las ciudades ordenadas a través de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana, aportando soluciones jurídicas de carácter urbanístico de distinta clase y naturaleza. Por último, realizaremos un examen particular de la influencia y repercusión que la sostenibilidad patrimonial urbana tiene en los asentamientos inhumanos e irregulares y en las ciudades ordenadas en la normativa urbanística de Brasil.

Palabras clave: asentamientos inhumanos; patrimonio urbano sostenible; ciudades ordenadas; ciudades sostenibles; rehabilitación, regeneración y renovación urbana

Resumo: O objetivo deste trabalho de pesquisa é estudar o grau de implementação do princípio do desenvolvimento sustentável nos assentamentos desumanos e no patrimônio urbano incluído na legislação urbanística e territorial dos países do continente americano. Para isso, em primeiro lugar, analisaremos o tratamento que os assentamentos desumanos e o patrimônio urbano sustentável têm nos textos internacionais. Em segundo lugar, estudaremos como os elementos patrimoniais actuam nos assentamentos desumanos –e dentro destes nas suas diferentes tipologias (assentamentos desumanos absolutos, assentamentos desumanos intermédios e assentamentos desumanos em transição para cidades ordenadas)– e o património urbano sustentável ou insustentável nas cidades ordenadas através de reabilitação, regeneração e renovação urbana, proporcionando soluções jurídicas de natureza urbana de diversas

¹ Facultad de Derecho. Universidad de Burgos Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo. Desarrolla su labor investigadora en materia de Urbanismo, Medio Ambiente y Contratación Pública.

Correo electrónico: jmcantera@ubu.es.

naturezas e naturezas. Por fim, faremos um exame particular da influência e do impacto que a sustentabilidade do patrimônio urbano tem sobre os assentamentos desumanos e irregulares e sobre as cidades ordenadas nas regulamentações de planejamento urbano do Brasil.

Palavras-chave: assentamentos desumanos; patrimônio urbano sustentável; cidades ordenadas; cidades sustentáveis; reabilitação, regeneração e renovação urbana

Abstract: The purpose of this research work is to study the degree of implementation of the principle of sustainable development in inhuman settlements and in the urban heritage included in the urban and territorial legislation of the countries of the American continent. To do this, first of all, we will analyze the treatment that inhuman settlements and sustainable urban heritage have in international texts. Secondly, we will study how heritage elements act in inhuman settlements –and within these in their different typologies (absolute inhuman settlements, intermediate inhuman settlements and inhuman settlements in transition to ordered cities)– and the sustainable or unsustainable urban heritage in the ordered cities through rehabilitation, regeneration and urban renewal, providing legal solutions of an urban nature of different kinds and nature. Finally, we will carry out a particular examination of the influence and impact that urban heritage sustainability has on inhumane and irregular settlements and on cities ordered in the urban planning regulations of Brazil.

Keywords: inhuman settlements; sustainable urban heritage; ordered cities; sustainable cities; rehabilitation, regeneration and urban renewal.

1. El desarrollo sostenible en el contexto urbanístico actual: principales textos internacionales que promueven la sostenibilidad de las ciudades

El ordenamiento jurídico urbanístico contemporáneo a nivel internacional, en todos los continentes, no se puede entender sin la incorporación del principio de desarrollo sostenible a su dogmática, a su lenguaje y a su legislación pues se trata de un valor jurídico que está impregnando, penetrando e informando en mayor o menor medida, desde hace ya décadas, en unos países con más intensidad y en otros con menos, los ordenamientos jurídicos urbanísticos nacionales. Esta tendencia global en la que se pone en evidencia la importancia de conseguir un desarrollo urbano sostenible (García-Moreno Rodríguez 2021a, 416) tiene su plasmación más notoria en el patrimonio de las ciudades, hasta el punto de que la transformación de éstas en sostenibles, ya sean asentamientos inhumanos o no, se está produciendo y se producirá a través de la alteración sustancial y formal de su patrimonio, es decir, a través de una modificación material del conjunto de bienes de todo tipo que conforman y constituyen una ciudad.

Es por ello por lo que para acercarse y conseguir que el desarrollo sostenible forme parte fundamental de las ciudades y mejore la calidad de vida y el desarrollo de la

personalidad y de los derechos básicos de sus habitantes en todos los ámbitos que les ocupan y preocupan, resulta imprescindible que el patrimonio urbano esté a la altura de las circunstancias, o dicho de otra manera: de cómo los poderes públicos conciban, regulen, planeen, diseñen y ejecuten o permitan la plasmación de un patrimonio urbano sostenible, tendrá una mejor o peor sostenibilidad urbana (Ramírez Sánchez 2021, 66-67). Así pues, entendemos que dentro de las políticas públicas de naturaleza urbanística más avanzadas, en las que la sostenibilidad (en su vertiente económica, social y medioambiental) lo invade todo, es necesario prestar especial atención a su patrimonio urbano ya que es uno de los instrumentos jurídicos más importantes –decisivos nos atreveríamos a decir, tal y como trataremos de explicar a lo largo del presente trabajo de investigación, si bien circunscrito al continente americano y dentro de éste, el ordenamiento jurídico brasileño– de los que disponen los poderes públicos de cada Estado en el sector urbanístico para que la sostenibilidad urbana sea una realidad, especialmente en todos aquellos espacios a los que se les califique como asentamientos inhumanos.

La afirmación que acabamos de realizar según la cual el patrimonio urbano sostenible se erige en herramienta jurídica angular de transformación de los asentamientos inhumanos no es un posicionamiento simplemente teórico sino que tiene su fundamento en los textos internacionales en los que de manera directa e indirecta, explícita o implícita y, con el paso del tiempo masivamente, referencian, citan y acuden al patrimonio urbano como un concepto nuclear en la consecución del desarrollo sostenible de las ciudades (Cantera Cuartango 2024, 119-184). Precisamente por ello, nos ha parecido conveniente en este apartado del presente artículo abordar qué tratamiento tiene el patrimonio urbano en los documentos internacionales.

Son numerosos los textos internacionales, de la más variada clase y condición jurídica, en los que se destaca la figura del patrimonio urbano sostenible como palanca de cambio de las ciudades. De todos ellos hemos seleccionado los que nos han parecido más relevantes atendiendo a dos criterios. Por un lado, al impacto que el documento internacional ha tenido a lo largo del tiempo, hasta el punto de que son textos que siguen siendo punto de referencia en el ámbito del Derecho y más específicamente del Derecho urbanístico y territorial. Por otro lado, el otro criterio que hemos tenido en cuenta para seleccionar un documento internacional ha sido el tratamiento específico, con mayor o menor alcance, que dicho texto hace del patrimonio urbano en su relación con el desarrollo sostenible y la transformación de asentamientos irregulares en ciudades sostenibles.

El primer documento internacional que vamos a traer a colación es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos de la que salió la Declaración de Vancouver de 1976, conocida con el nombre de HÁBITAT I. En este documento, sin perjuicio de que hace una continua mención al patrimonio y un llamamiento al tratamiento justo y equilibrado de los recursos de todo tipo que conforman los asentamientos humanos mundiales, queremos destacar la Recomendación F.6, relativa a la gestión especial de los asentamientos, en la que partiendo de una gestión deficiente y de una utilización insuficiente de los recursos, servicios e infraestructuras existentes, postula la prohibición de la especulación sobre las necesidades y aspiraciones básicas de los habitantes e insta a la promoción e instalación de los servicios mínimos que han que

tener, a la conservación del patrimonio cultural y social, a la restauración de los asentamientos para el bienestar público general y a la mejora de las viviendas y de sus entornos (Aguilera-Rodríguez 2022, 549). Si bien no se menciona a la sostenibilidad patrimonial expresamente, no cabe duda de que está presente implícitamente.

El segundo texto internacional que queremos traer a colación es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, que desembocó en la Declaración de Estambul de 1996, más comúnmente conocida como HÁBITAT II, y en la que los Estados se comprometieron a lograr los objetivos de una vivienda adecuada para todos y en la que ya de manera explícita aparece tanto el patrimonio urbano entendido en toda su extensión y amplitud, como la noción de sostenibilidad aplicada al patrimonio de las ciudades (Schteingart y Imas Ruíz 1998, 468). A este respecto merece la pena destacar el certero diagnóstico que hace del deterioro del patrimonio urbano como uno de los factores más importantes a los que se enfrentan los Estados modernos. Así pues, a partir de esta situación fáctica, los Estados firmantes se comprometen a fomentar la mejora del patrimonio de las viviendas existentes mediante la rehabilitación, el mantenimiento y el suministro adecuado de servicios, instalaciones e infraestructuras básicas (compromisos 40.i) y 70.a)), 73 y 74.c)), a conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en continuo proceso de urbanización velando por el desarrollo de sociedades que hagan un uso eficiente de los recursos (compromisos 42 y 152), y a proteger y mantener el patrimonio urbano histórico, cultural y natural (compromisos 43.r), 101, 108, 120.g) y 153).

El tercer texto internacional que hemos seleccionado y en el que el patrimonio urbano sostenible se hace omnipresente, aunque centrado en el aspecto medioambiental, es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos de 2016, conocida con el sobrenombre de HÁBITAT III, celebrada en Quito. El documento focaliza su atención en el redimensionamiento de los asentamientos humanos hacia otros planteamientos urbanísticos con epicentro en el derecho de sus habitantes a una ciudad sostenible sin dejar de incidir en los elementos fundamentales que conforman el patrimonio de la ciudad como son: la vivienda adecuada y asequible y las infraestructuras conectadas o los servicios públicos básicos a los que tiene derecho cualquier vecino de un municipio. Esta reunión internacional termina con la Declaración de Quito, de la que surgió el Plan de aplicación para la Nueva Agenda Urbana en la que el concepto de patrimonio bascula hacia tendencias más de corte natural, medioambiental y cultural (compromisos 38, 45, 97 y 125), ecológica en definitiva, que a postulados cercanos a un patrimonio urbano sostenible (Verdaguer Viana-Cárdenas 2017, 175). A este respecto hemos de destacar la influencia decisiva que tuvo la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972 en la que se fijó por primera vez la atención sobre el patrimonio. En este documento, con la verificación de condiciones específicas, se concretó lo que se debía considerar patrimonio de la humanidad a efectos de garantizar su protección. Esta concepción de naturaleza estrictamente protectora, hoy un tanto desactualizada (Arribas Alonso 2022, 344), es la que ha dejado marcada su impronta en todas las legislaciones urbanísticas del mundo occidental, especialmente como veremos en su momento en la normativa urbanística de las ciudades del continente americano, también en las brasileñas, en lo que al aspecto natural y cultural del patrimonio se refiere.

2. Características y tipología de los asentamientos inhumanos y notas delimitadoras de las ciudades ordenadas

Una vez analizado en el apartado anterior el aspecto central y nuclear que los textos y documentos internacionales otorgan al patrimonio urbano, destacando el papel trascendental que no solo pueden sino que deben ocupar en la transformación de las ciudades y de los Estados, vamos a continuar con el estudio de dos cuestiones que son determinantes para enfocar correctamente la situación y el tratamiento del patrimonio urbano sostenible y que sin ellas sería imposible comprender en toda su profundidad la realidad a la que se enfrentan los países americanos en su titánica lucha por mejorar la vida de los habitantes de las ciudades en las que la sostenibilidad urbana debe jugar un papel importante cuando no determinante: el binomio ciudad informal o asentamiento inhumano *versus* ciudad ordenada o formal (García-Moreno Rodríguez 2023, 95-172).

Es por eso que, en el presente apartado segundo, abordaremos la manera en la que se concibe el patrimonio de los asentamientos inhumanos o ciudades informales y de las ciudades ordenadas o formales, cómo es su patrimonio urbano, qué tratamiento suelen tener y que características comunes posee el patrimonio urbano de cada una de ellas, lo que exige, previamente, describir y profundizar en el concepto de asentamiento inhumano y de ciudad ordenada.

No obstante, antes de examinar con detalle qué se entiende por asentamientos inhumanos y por ciudad ordenada y cuáles son los puntos más importantes que las configuran, hemos de destacar varios aspectos sobre las ciudades ordenadas que sirven para enmarcar y permitir que después estudiemos la noción de asentamiento inhumano y ciudad ordenada y, con posterioridad, las notas identificadoras de su patrimonio: el asentamiento inhumano es un fenómeno global que se da en todos los continentes; el clima es uno de los factores determinantes para que surjan o no surjan asentamientos inhumanos; y no existe un concepto monolítico de asentamiento inhumano sino que se plantean, a su vez, diferentes modos o clases de asentamientos irregulares, aspecto que influirá, decisivamente, en la concepción, diseño y desarrollo de los elementos patrimoniales de cada ciudad o de parte de esa ciudad.

En primer término, hemos de señalar que la categorización de las ciudades como ordenadas o asentamientos inhumanos no son nociones que aparezcan a partir de hechos aislados y en lugares puntuales, o que se circunscriba a regiones especiales y concretas, o que se identifique con un territorio determinado, sino que, más bien, se trata de un fenómeno urbanístico que se da en todos los continentes: América, Europa, Asia, África y Oceanía (García-Moreno Rodríguez 2021b, 553). Se podría afirmar que la existencia de asentamientos humanos disconformes con el ordenamiento jurídico en general y con el planeamiento urbano en particular, tiene carácter universal. Y este carácter universal del fenómeno informal de las poblaciones que crecen al albur y por cuenta de la ciudad ordenada, lo es tanto en el tiempo como en el espacio

En segundo término, otro factor que permite comprender en toda su extensión la existencia del binomio asentamiento inhumano-ciudad ordenada es el clima. Es cierto,

por notorio, que el clima cálido se erige en una circunstancia determinante para la aparición y surgimiento de las ciudades informales. Por eso, en la parte continental donde el clima es más cálido, confluyen un mayor número de asentamientos que en las regiones continentales donde el clima frío desincentiva a la población a constituir, formar y construir asentamientos informales. Así pues, en las regiones del sur de Europa y de Asia y en los continentes africano y oceánico, existen y se forman asentamientos y ciudades informales más fácilmente, frente a los territorios del centro y norte de Europa y Asia en los que un riguroso clima lo dificulta más. En el caso de América, que es el continente que nos interesa y de Brasil que es el país que estudiaremos más concretamente, pues es al que vamos a circunscribir el análisis específico de los asentamientos inhumanos y del patrimonio urbano sostenible o insostenible de sus ciudades, la situación es análoga y está influenciada, claramente, por el clima, pues mientras en Norteamérica poseen asentamientos informales en menor número, en Centroamérica, El Caribe y América del Sur, las ciudades informales son muy habituales. Es más, no solo han entrado a formar parte, desgraciadamente, del ser de las ciudades, sino que su extensión está aumentando considerablemente (Rojo Callizo 2017, 47).

En tercer término, queremos poner de relieve que, así como el concepto de ciudad formal tiene un sentido unívoco, con un significado claro y perfectamente delimitado en el ordenamiento jurídico con los ligeros matices que cada norma urbanística estatal y regional o federada tiene al adecuarla a la idiosincrasia y circunstancias de su territorio pero con unos puntos mínimos comunes, la noción de ciudad informal o asentamiento inhumano tiene diferentes gradaciones o, dicho de otra manera, no posee unas notas homogéneas que las equipara a todas, sino que cada ciudad informal o asentamiento inhumano tiene su propias particularidades, sin perjuicio de que se pueden abstraer algunas de ellas a efectos didácticos para comprender el fenómeno mundial del que forman parte. Y este contexto, como veremos más adelante, en el que los variados elementos patrimoniales que de forma un tanto caótica y abigarrada se adhieren a las poblaciones inhumanas, es otro de los aspectos que hacen que los asentamientos irregulares sean ciudades muy distantes de las ciudades formales y estén separadas de los movimientos de sostenibilidad urbana propugnados por los ordenamientos jurídicos urbanísticos internacionales y estatales más modernos.

Una vez hechas las consideraciones previas que sientan las bases para una mejor comprensión del contenido de los asentamientos inhumanos y de las ciudades ordenadas, pasamos a afrontar y encarar su significado y cómo influye el patrimonio urbano, decisivamente en nuestra opinión, en su configuración y construcción. Así pues, entendemos por asentamiento inhumano la amalgama de espacios habitacionales, asentados aleatoriamente, que no respetan los parámetros de habitabilidad mínimos (urbanísticos, medioambientales, arquitectónicos, etc.), en los que no hay calles, ni carreteras, ni espacios públicos como tales, que carecen por lo general de cualquier infraestructura y casi siempre no disponen de los más mínimos e imprescindibles servicios públicos, y en los que, finalmente, el Estado y su poder urbanístico no tienen cabida ni presencia en ellos, es más, brillan por su ausencia (García-Moreno Rodríguez 2023, 112). De esta definición, que resume esencialmente lo que es una ciudad informal, podemos extraer varias consecuencias, no sin antes apuntar que en todas ellas observaremos que la ausencia o la presencia puntual y anárquica de elementos

patrimoniales en el asentamiento inhumano constituyen la nota prevalente de su naturaleza jurídica.

La primera consecuencia de la definición que hemos propuesto es que en los asentamientos inhumanos se produce una agrupación de personas cuya vida gira en torno a elementos patrimoniales aislados que se suman unos a otros sin seguir ningún canon o norma jurídica previa. Quizás su rasgo más característico es la disposición de espacios habitacionales en vez de viviendas dignas y asequibles. El patrimonio que es aportado y utilizado por sus ocupantes no está concebido para perfilar un estado de vida que permita desarrollar los derechos básicos de la persona, sino que los habitantes de estos asentamientos aportan un patrimonio personal-habitacional para sobrevivir en un punto espacial concreto, sin pensar en las consecuencias que su instalación y uso pueda tener en el resto de sus vecinos. La segunda consecuencia que extraemos de la definición de asentamiento inhumano que hemos descrito es que las ciudades informales no disponen de viales e infraestructuras que permitan circular con orden y concierto por ellas, sino que los caminos por los que circulan los vehículos y las personas incumplen los mínimos estándares de salubridad, de seguridad, de luminosidad, de distancia o de regulación del tráfico, lo que no hace sino poner en peligro físico a las personas que las habitan y circundan.

La tercera consecuencia que se deriva de la noción de asentamiento inhumano que queremos traer a colación es que carece de los servicios públicos mínimos que el ordenamiento jurídico urbanístico básico establece para que las personas puedan vivir dignamente. A este respecto hemos de señalar que los servicios públicos urbanísticos –y sin perjuicio de otros servicios públicos relativos a la salud y a la educación que tampoco tienen y que forman parte del proceso de transformación que impulsa el desarrollo sostenible–, que al menos han de tener las ciudades para que dejen de ser inhumanos son el acceso rodado, el suministro de energía eléctrica y el abastecimiento y evacuación de aguas. En definitiva, todos aquellos servicios y bienes patrimoniales mínimos –incluidos el mobiliario urbano– que permiten la integración del terreno en la malla, urdimbre o trama urbana (De Guerrero Manso 2010, 160). Pues bien, los asentamientos inhumanos no disponen de ellos o disponen de alguno de ellos. La cuarta consecuencia que se puede apreciar en la definición sobre ciudad informal que estamos examinando es que los poderes públicos se abstienen de intervenir en la ordenación patrimonial de estos asentamientos humanos, unas veces por falta de recursos económicos y otras veces por incapacidad de los órganos de naturaleza política.

La última consecuencia, y a nuestros efectos la más importante que se puede extraer de la noción de asentamiento inhumano o ciudad informal, es que no existe un único concepto de asentamiento inhumano, sino que cada una de las ciudades informales que carecen de los requisitos básicos de naturaleza urbanística que coadyuban a la sostenibilidad urbana son distintos, pues unos disponen de viviendas, pero carecen de los servicios urbanísticos básicos, algunos poseen viales o infraestructuras, pero malviven en espacios habitacionales y otros, aun disponiendo de viviendas e infraestructuras mínimas, los poderes públicos no intervienen garantizando los derechos humanos básicos ni planifican ni regulan las urdimbres urbanas. Es por ello por lo que existe una gradación o clasificación de asentamientos inhumanos desde el punto de vista patrimonial, que va de menos a más y que tiene una importancia decisiva para poder

afrontar algunas soluciones que permitan ganar en sostenibilidad urbana, si bien hemos de dejar claro que en este tipo de ciudad no se puede entender en ningún caso que existe una noción de patrimonio urbano sostenible en el sentido estricto.

Así pues, podemos distinguir la existencia de asentamientos inhumanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas. Son asentamientos inhumanos absolutos aquellos asentamientos irregulares en sentido estricto pues, surgidas aisladamente o en torno a una ciudad ordenada, carecen de viviendas, viales, infraestructuras, servicios públicos urbanísticos básicos y mobiliario urbano, sin que los poderes públicos, además, se preocupen e intervengan en ellas. Son asentamientos inhumanos intermedios aquellos que disponen de ciertos espacios habitacionales que se acercan al concepto de vivienda digna, ciertas infraestructuras o carreteras con alguna trama urbana y en la que los poderes públicos se interesan parcialmente en la mejora de una zona, desatendiendo el resto.

Finalmente, son asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas aquellas poblaciones que poseen la mayor parte de los servicios públicos mínimos exigidos por el ordenamiento jurídico urbanístico y territorial, que sus habitantes disponen en régimen legal (de propiedad, de arrendamiento, de usufructo o de cualquier otro negocio jurídico similar) o cuasi legal de una vivienda y que los poderes públicos, de manera proactiva, actúan e inician los trámites para la regularización del territorio informal, pero sin llegar a convertirse en ciudad ordenada. Esta triple clasificación de asentamientos inhumanos que acabamos de realizar, la consideramos relevante por dos razones. En primer lugar, porque los elementos patrimoniales son los determinantes en la naturaleza jurídica del tipo de ciudad informal de que se trate. Y, en segundo lugar, porque esta categorización de la ciudad informal desde un punto de vista patrimonial, nos permitirá abordar el apartado tercero en el que, ya anticipamos, proponemos soluciones jurídicas diferentes atendiendo a las distintas situaciones de los asentamientos inhumanos.

En definitiva, en los asentamientos inhumanos no existe un patrimonio urbano como tal, sino que lo característico de ellas es o bien la inexistencia de patrimonio urbano o la existencia de algunos elementos patrimoniales dispersos, desordenados, atípicos e incompletos, de los que nadie se ocupa ni preocupa y en los que los poderes públicos no intervienen, por diferentes cuestiones, o bien la existencia en mayor medida de algunos espacios habitacionales, viviendas, viales, infraestructuras inconexas o servicios públicos urbanísticos incompletos, en los que los poderes públicos pueden actuar puntualmente pero nunca globalmente.

Por el contrario, frente a la noción de asentamiento inhumano, se encuentran las ciudades ordenadas que se pueden entender como aquellos municipios que se encuentran perfectamente estructurados, ordenados y planificados, donde existen viviendas con unos mínimos estándares de calidad, donde el tejido y la malla urbana están conectadas, donde existen infraestructuras –carreteras, caminos, calles, puentes, etc.– que permiten un funcionamiento vivo de la ciudad, que consta de los servicios urbanísticos básicos en los que las instituciones públicas participan activamente en la solución de los problemas de seguridad, salubridad y convivencia vecinal que se presenten. Las ciudades ordenadas se caracterizan por cierta formalidad y armonía, con

un ordenamiento jurídico urbanístico que evita el caos, las aglomeraciones, la suciedad que provoca enfermedades, regula el tráfico y custodia las calles asegurando paz ciudadana y evitando la comisión de delitos. Se trata pues de una ciudad en la que las leyes, el orden y el Estado de Derecho han asentado sus bases.

Es por ello por lo que en el centro de las ciudades ordenadas se encuentra el patrimonio urbano, institución jurídica urbanística en torno a la cual gira la estructura, la vida y la potencialidad de los municipios. Así pues, las actuaciones que las instancias públicas y los habitantes que la conforman realicen sobre el patrimonio urbano serán fundamentales para conseguir que una ciudad obtenga la condición de ciudad formal o que, de tener dicha condición, la conserve. Un aspecto que queremos resaltar de nuevo en este momento es que mientras en los asentamientos inhumanos no encontramos un patrimonio urbano coherente y unido, sino que se habla de elementos patrimoniales dispersos sin orden ni equilibrio, desincentivando el desarrollo personal, social, comercial y medioambiental de los entornos en los que coexisten, las ciudades ordenadas poseen un patrimonio urbano con cierto grado de homogeneidad, en el que los poderes públicos pertenecientes a diferentes niveles territoriales –estatal, federal, regional, provincial o municipal– invierten de manera coordinada para coadyuvar a la mejora de la vida de las personas que en ella circulan, habitan y trabajan. Con este planteamiento, los gobiernos locales de las ciudades ordenadas tienen una ocasión importante para utilizar el patrimonio urbano como instrumento jurídico de sostenibilidad y utilizarlo como política pública de cambio y palanca de transformación de la ciudad y de mejora de la vida de sus habitantes.

La cuestión de fondo que se plantea en la diferenciación entre asentamientos inhumanos y ciudades ordenadas, que además los países del continente americano asumen con naturalidad desgraciadamente, es el distinto modelo económico que existe en los países. Por un lado, se encuentran los países, todos ellos pobres, que poseen un modelo económico de supervivencia, donde predominan elementos patrimoniales desnaturalizados. Por otro lado, se encuentran aquellos países cuyo paradigma económico es de carácter lineal, de continuo crecimiento económico sin tener apenas en cuenta los bienes y recursos de los que disponen, viven el presente como si no hubiera un mañana sin preocuparse de las futuras generaciones. En tercer lugar, se encuentran los países –Brasil entre ellos– que son conscientes de que los recursos son limitados, que las condiciones ambientales y climáticas influyen en la vida presente y pueden influir en la de los habitantes de futuras generaciones y que, por ello, son partidarios de transitar a un modelo económico de carácter circular que en el ámbito urbanístico se plasma en un desarrollo urbano sostenible y en la utilización de un patrimonio urbano sostenible en el que no solo los poderes públicos sino también los habitantes y vecinos de un municipio son cooperadores orgánicos de la transformación social, económica, medioambiental y climática del municipio.

En definitiva, hemos de decir que los asentamientos inhumanos forman parte consustancial de la morfología de los Estados, donde los datos nos confirman que desgraciadamente su extensión está en vías de crecimiento, que en ellas ocupan un lugar central algunos bienes patrimoniales de toda naturaleza y condición jurídica –como son los espacios habitacionales, las tierras y los caminos que no llegan a viales– y que pueden llegar a tener servicios públicos urbanísticos que se caracterizan, de existir, por

encontrarse aislados, depauperados o maltratados. Lo nuclear en los asentamientos inhumanos son los elementos patrimoniales desestructurados y descoordinados. La progresiva cooperación y ordenación por parte de las instituciones públicas de los bienes y servicios patrimoniales son las que sirven para la calificación de asentamientos inhumanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas. Por el contrario, junto a los elementos patrimoniales característicos de los asentamientos inhumanos, se encuentran el patrimonio urbano de las ciudades ordenadas que dependiendo del impacto que el desarrollo urbano sostenible y el modelo económico, social y medioambiental del que dispongan, tendrá mayor o menor penetración en el ordenamiento jurídico urbanístico patrimonial de las ciudades.

3. De los asentamientos irregulares a las ciudades ordenadas, y de las ciudades ordenadas a las ciudades sostenibles mediante la rehabilitación, regeneración y renovación urbana

Tras caracterizar, en el apartado anterior, a los asentamientos inhumanos por los elementos patrimoniales desestructurados, frente a las ciudades ordenadas en las que el patrimonio urbano es regular y formal, pasamos en este momento a analizar las posibles soluciones mediante el patrimonio urbano que promueven los textos internacionales y algunos nacionales utilizando como concepto transformador la sostenibilidad urbana. Para enfocar correctamente las soluciones urbanísticas de sostenibilidad, además de contar con las situaciones fácticas que hemos explicado y desarrollado en el apartado anterior que no son otras que la existencia de asentamientos inhumanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas y de ciudades ordenadas sostenibles o insostenibles, hemos de partir de soluciones jurídicas de sostenibilidad distintas para las situaciones fácticas urbanísticas diferentes donde el patrimonio urbano ha de convertirse en el centro de la sostenibilidad urbana.

Así pues, para las ciudades informales las medidas legales de instauración de la sostenibilidad urbana pasan por la mutación de los elementos patrimoniales de los asentamientos inhumanos, mientras que para que las ciudades ordenadas ganen en sostenibilidad los recursos patrimoniales deben ir dirigidos a la rehabilitación, renovación y regeneración urbana (García-Moreno Rodríguez 2011, 533-572). Es por ello que, en primer lugar, analizaremos las alternativas legales de actuación sobre los elementos patrimoniales que se plantean en las ciudades informales, para después, en segundo lugar, trataremos los mecanismos de actuación sostenible sobre el patrimonio urbano de las ciudades ordenadas.

Con respecto a las actuaciones legales que los poderes públicos deben adoptar sobre los elementos patrimoniales de los asentamientos inhumanos, nos va a servir como punto de apoyo la triple clasificación que de las ciudades informales hemos realizado en el apartado anterior a efectos patrimoniales: asentamientos inhumanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas. Pues bien, el primer aspecto a señalar es que hemos de diagnosticar correctamente la situación patrimonial de la ciudad informal para saber qué medida

legal o política pública local se debe de adoptar para iniciar el cambio de los asentamientos irregulares a otros de naturaleza más regular o totalmente regular. Es imprescindible y necesario calificar el tipo de asentamiento inhumano del que se trata, pues categorizándolo convenientemente, se podrán tomar medidas oportunas de naturaleza patrimonial.

En el caso de que califiquemos la ciudad o parte de ella como asentamiento inhumano absoluto caracterizada por una ausencia total de viviendas, de infraestructuras, de servicios públicos y de intervención institucional se habrá de determinar, a efectos de sostenibilidad urbana atendiendo a las circunstancias económicas y sociales de la ciudad irregular, cuál de las medidas legales es la más conveniente, acciones gubernamentales que pueden abarcar desde el traslado de la población irregular a otra zona con patrimonio urbano que cumpla con los estándares mínimos en todos los elementos patrimoniales ahora ya debidamente concebidos, planificados y ejecutados, hasta la ordenación y regularización, por parte de los poderes públicos locales, de la urdimbre y trama urbana y de la propiedad de los terrenos que los habitantes poseen de hecho –con todos los inconvenientes jurídicos, comerciales, económicos, territoriales y urbanísticos que esto lleva consigo y que en muchas ocasiones hacen imposible o muy difícil su efectivo cambio (Clichevsky 2009, 63-88)–, pasando por la inversión municipal sobre algunas de las zonas que sean la base para provocar la transformación de asentamientos inhumanos absolutos en asentamientos inhumanos intermedios, en asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas o en ciudades ordenadas.

En el supuesto que la calificación del municipio o de la parte del municipio sea el de asentamiento inhumano intermedio, partiendo por tanto de la existencia de algunos elementos patrimoniales aislados como viviendas adecuadas o ciertos entramados de calles y viales correctamente ejecutados, la alternativa más adecuada será planificar las acciones de los gobiernos locales para ir completando los elementos patrimoniales que les faltan para adoptar la calificación de asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas o de ciudades ordenadas. En todo caso, ya en este momento, se ha de plantear la incorporación de otros servicios públicos complementarios de los servicios urbanísticos mínimos que cooperen en la salida y transformación de los asentamientos irregulares como pueden ser el servicio de alumbrado público (Casares Marcos 2023, 64), la recogida de residuos o la construcción de infraestructuras sanitarias y educativas.

En el caso de que la calificación de la ciudad sea el de un asentamiento inhumano en transición a ciudades ordenadas, las acciones públicas locales deben estar dirigidas a intervenir específicamente en aquellos elementos patrimoniales que sirvan para el cambio definitivo de asentamiento inhumano a ciudad formal. En estas circunstancias, la intervención de los poderes públicos estará orientada no solo a acondicionar los servicios públicos urbanísticos mínimos y complementarios, sino que, además, se iniciarán programas y actuaciones dirigidas al aumento progresivo de los elementos patrimoniales de la ciudad, de la zona o del sector de la ciudad para que la sostenibilidad urbana sea una realidad. Entre otros servicios se podrían incorporar el transporte público de viajeros, la selección, tratamiento, valorización y eliminación de los residuos (García-Moreno Rodríguez 2022, 83) y la construcción de parques, jardines (zonas verdes) e instalaciones deportivas.

Sin perjuicio de las actuaciones de carácter urbanístico y sostenible que se puedan adoptar en cada una de las situaciones urbanísticas de partida que hemos analizado, que son sustancialmente diferentes y en las que la actuación sobre los elementos patrimoniales es distinta, bien con operaciones urbanísticas asistemáticas, bien con operaciones urbanísticas sistemáticas (Cordero 2024, 161), todas ellas deben pasar por una previa transformación del modelo económico. Sin el cambio profundo de cómo se genera riqueza y de cómo se produce y distribuye esa riqueza, las actuaciones urbanísticas serán ineficaces en la mayoría de los casos. En definitiva, o se cambia el modelo productivo, de una economía de subsistencia a una economía sostenible y de una economía lineal a una economía circular (Paño Yáñez 2021, 289-323), o las actuaciones urbanísticas con perspectiva sostenible de diferente tipo que se realicen sobre los elementos patrimoniales de los asentamientos inhumanos absolutos, intermedios o en transición a ciudades ordenadas caerá en saco roto.

No obstante, no podemos terminar el tratamiento urbanístico que hemos hecho de las alternativas para abordar la transformación de los asentamientos inhumanos en ciudades ordenadas a través de la intervención en los elementos patrimoniales de los que dispone la ciudad sin decir que tales proposiciones no son cuestiones que se puedan solucionar a corto plazo, a medio o a largo plazo, sino que se trata de posicionamientos políticos, institucionales y normativos a muy largo plazo (García-Moreno Rodríguez 2021a, 450), pues para ello es necesario un profundo cambio de mentalidad y cultura urbanística y territorial que no se consigue rápidamente y para la que se requiere de grandes dosis de paciencia, de perseverancia, de recursos económicos públicos y privados y de políticas públicas audaces que visualicen el patrimonio como lo que es, un medio material eficiente para el desarrollo urbano sostenible.

Tras estudiar el régimen de transformación de los asentamientos inhumanos (en sus diferentes modalidades) en ciudades ordenadas, vamos en este momento a analizar cuál debe ser el tratamiento que se debe dar al patrimonio urbano en las ciudades formales para que se conviertan en ciudades sostenibles y beneficiarse de las bondades que el desarrollo sostenible urbano puede llegar a tener en ellas y que no son otras que la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana. Así pues, entendemos por rehabilitación urbana el conjunto de estrategias que permiten detener el deterioro del tejido urbano y social y preservar sus valores patrimoniales, reforzando la cohesión social y favoreciendo la actividad económica (Rubio Del Val 2011, 7), especialmente en los edificios e infraestructuras edificadas y construidas con un alto grado de cumplimiento de los estándares medioambientales, donde la eficiencia energética y el reciclaje de residuos adquieren una dimensión prevalente.

La segunda solución urbanística para cambiar las ciudades debidamente constituidas y formadas, pero insostenibles desde un punto de vista económico, social y medioambiental, es la regeneración urbana. Podemos definirla como todo acto de naturaleza urbanística que tiene como finalidad dar arreglo al patrimonio urbano que se encuentre degenerado, restableciéndolo y mejorándolo. En todo caso, la regeneración urbana implica la particular mejora de lo degradado, de lo obsoleto o de lo subequipado (Gaja i Díaz 2015:16). La tercera propuesta de transformación de las ciudades ordenadas insostenibles en ciudades ordenadas merecedoras del calificativo de sostenibles y por

ello de perdurables, saludables, inclusivas y seguras, es la renovación urbana entendida como la sustitución de elementos o estructuras patrimoniales del ámbito urbano deteriorados, que han perdido o han dejado de lado su funcionalidad inicial, por otras nuevas, que pueden o no ser de la misma clase pero que tiene como destino la remodelación urbana alterando la morfología de las urdimbres y tramas urbanas y focalizando su actuación en una reurbanización espacial para adaptarla a los nuevos entornos económicos, sociales y medioambientales previstos en el planeamiento urbanístico (Ruiz Sánchez, Moya González, Díez de Pablo, Hernández Aja y Álvarez Mora 2012, 119).

Son pues estas tres soluciones las que se deben tener en cuenta a la hora de abordar el proceso transformador de los municipios para que dejen de ser ciudades formalmente neutras y pasen a convertirse en ciudades formales y materialmente sostenibles. La conjunción de los tres ámbitos de actuación sobre el patrimonio urbano mediante la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana constituyen el nuevo paradigma del presente y del futuro de las ciudades que en todo caso deben tender hacia la sostenibilidad urbana. La suma de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbana, entendidas no como actuaciones aisladas e independientes unas de otras, sino como un conjunto armónico y coordinado de intervenciones públicas o privadas sobre el patrimonio urbano, dependiendo de la titularidad del espacio en el que se pretende obrar, modelan y definen una ciudad sostenible.

A partir de todo lo expuesto, podemos concluir que las soluciones urbanísticas a las problemáticas que sobre el patrimonio de las ciudades a nivel internacional se plantean hay que abordarlas desde perspectivas distintas porque parten de situaciones fácticas que nada tienen que ver unas con otras. Por un lado, se encuentran los asentamientos inhumanos, fenómeno global donde la manera de atacar los problemas que se plantean dependerá del tipo de asentamientos inhumano de que se trate. Si son asentamientos inhumanos absolutos la actuación sobre los elementos patrimoniales será total, parcial o activa para convertirla en asentamiento inhumano intermedio. Si el asentamiento inhumano es intermedio la actuación sobre el patrimonio será la necesaria para ir incorporando las infraestructuras y servicios urbanísticos mínimos que le permita adquirir la condición de asentamiento inhumano en transición a ciudad ordenada. Si se trata de asentamiento inhumano en transición a ciudades ordenadas, la intervención de las instancias públicas deberá dirigirse a lo necesario para transformarlas en ciudades ordenadas.

Por el contrario, en las ciudades ordenadas, cuando estén caracterizadas por ser insostenibles, las actuaciones urbanísticas que sobre el patrimonio urbano se ejecuten mediante la rehabilitación, regeneración y renovación urbana, deberán tender hacia la sostenibilidad urbana, para la cual habrán de tener en cuenta un conjunto de indicadores mínimos que permitan evaluar si las ciudades formales progresan hacia la meta de la sostenibilidad, especialmente a través de la reforma integral de espacios, la sustentabilidad económica del sistema, la accesibilidad universal, la densidad edificatoria, la compacidad, la complejidad, la movilidad, la eficiencia energética, la información urbanística y la competitividad interurbana (García-Moreno Rodríguez 2019, 68-82).

4. Tratamiento urbanístico de los asentamientos inhumanos y de las poblaciones ordenadas en Brasil: disfunción en su régimen jurídico, sin acudir al patrimonio como mecanismo jurídico de transformación sostenible

En el apartado anterior hemos estudiado los diferentes enfoques que hay que tener para solucionar las situaciones urbanísticas distintas que encontramos en los asentamientos inhumanos y en las ciudades ordenadas. Las primeras se solucionarán con el tratamiento de sus elementos patrimoniales para, dependiendo de tipo de asentamiento inhumano en el que se encuentren, vayan pasando de unas subcategorías de municipios inhumanos a otros más avanzados. Las segundas, es decir, las ciudades ordenadas, a efectos de incorporar el principio de sostenibilidad urbana, necesitarán la aplicación de las técnicas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Pues bien, en este apartado procedemos al análisis de la situación urbanística de los asentamientos inhumanos y de las ciudades ordenadas en Brasil y la implicación mayor o menor que tiene en ellas el patrimonio urbano sostenible.

Así pues, en territorio brasileño, son dos las disposiciones normativas que vamos a tomar como referencia para ofrecer una panorámica de lo que está suponiendo el principio de sostenibilidad en la normativa urbanística mediante el patrimonio urbano: el Estatuto de la Ciudad de 2001, aprobado por Ley nº 10.257, del 10 de julio de 2001, y la Ley de Regularización del Suelo de 2017, aprobada por Ley nº 13.465, de 11 de julio de 2017. A este respecto, lo primero que tenemos que decir es que el mismo hecho de que existan dos normas federales que regulen aspectos distintos, una de cómo se debería proceder a la transformación de asentamientos humanos informales en ciudades formales o cuasi formales y otra de lo que la ciudad formal brasileña debería ser, no es buena señal puesto que su tratamiento normativo diferenciado hace que aumente la segregación entre los dos mundos municipales, con pocas posibilidades de acercamiento o de integración de las primeras en la segunda, manifestación de una clara diferenciación social (Farnese Lana Sarayed-Din y Alex Silva Saraiva 2024, 86-87). Hubiera sido deseable la vinculación de una con otra, por lo menos a efectos de planteamiento de actuación de principios generales.

Pasamos ya a analizar cada una de ellas y estudiamos en este momento el Estatuto de la Ciudad brasileña de 2001. Varias cuestiones interesantes se ponen de relieve en este texto normativo donde se plasma la relación entre el derecho a la ciudad con el patrimonio urbano hasta el punto de que podemos afirmar que la sustancialidad del derecho a la ciudad se encuentra en las actuaciones que los poderes públicos locales realicen sobre el patrimonio urbano pues que son los que poseen en Brasil la competencia real en materia urbanística. Así, el Estatuto de la Ciudad de Brasil de 2001 define el derecho a la ciudad como el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras, definición que se completa con otros apartados de vital importancia como son: la recuperación de las inversiones del poder público cuyo resultado contribuya a la valorización de inmuebles urbanos; la protección, preservación y recuperación del medio ambiente, natural y construido, del

patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico; la instalación de equipamientos urbanos y comunitarios; la implementación de transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales; y la ordenación y control del uso del suelo por parte de las instancias públicas, características todas ellas de las ciudades formales que optan a la categoría de entidades sostenibles.

Es pues el Estatuto de la Ciudad brasileña pionero y avanzado en los países de América del Sur –se trata de una Ley del año 2001– en cuanto al planteamiento que hace al configurar la ciudad como un conjunto de derechos del habitante a que disponga de un patrimonio urbano digno, saludable, comunitario e inclusivo, sostenible en definitiva. Sin embargo, no podemos olvidar que muchas de las actuaciones legislativas de los países de América del Sur dieron el impulso definitivo a la incorporación de la sostenibilidad en el ámbito urbano con la Resolución de Naciones Unidas de 2015, ya referenciada, en la que se fijaba como uno de los objetivos, el 11, de desarrollo sostenible, las ciudades y comunidades sustentables, si bien es cierto, como hemos puesto de manifiesto en el primer apartado del presente trabajo de investigación, que ya en los textos internacionales, como el HÁBITAT I y el HÁBITAT II, tuvieron gran impacto en la clase política brasileña.

Dos cuestiones más queremos resaltar del Estatuto de la Ciudad brasileña de 2001. Por un lado, hemos de decir que el concepto de patrimonio urbano, aunque está en la esencia del derecho a la ciudad, queda desdibujado puesto que su noción como recurso que hay que proteger en el ámbito cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico (Cardoso 2005, 642), lleva consigo la exclusión de una protección holística, concepción que viene de normativas de protección patrimonial de periodos anteriores. Por otro lado, queremos destacar del Estatuto de la Ciudad brasileña de 2001 que no centra su atención expresamente en actuaciones de renovación, regeneración y rehabilitación urbana, sino que lo hace más bien con figuras que son su trasunto, y por ello, pueden constituir su precedente más inmediato (Carvalho Pinto 2024, 245). Así pues, prevé instrumentos jurídicos iniciáticos que se orientan en este sentido como son las operaciones consorciadas (Furbino Bretas, Santos Carvalho y Todtmann Montandon 2010, 109) o los estudios de impacto de vecindad, sin perjuicio de que finalmente van a ser los municipios los que tanto desde un punto de vista normativo como aplicativo van a tener el protagonismo en la ejecución de posibilitar la existencia de un patrimonio urbano sostenible.

Además del Estatuto de la Ciudad de 2001, la otra norma que vamos a comentar en su relación con el patrimonio urbano y la implantación que ha tenido en la consecución de la sostenibilidad en este caso ya en los asentamientos inhumanos de Brasil, es la Ley de Regularización del Suelo de 2017, problema de especial gravedad en este país del continente americano (Arnet Callealta y Naranjo Escudero 2013, 124). Diferentes aspectos queremos destacar sobre el tratamiento que de la sostenibilidad en los elementos patrimoniales de los asentamientos inhumanos de las ciudades brasileñas recoge esta disposición normativa. En primer término, se establece el deber de los poderes públicos de formular y desarrollar políticas públicas dentro de sus competencias en el espacio urbano de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y ambiental y de ordenamiento territorial, buscando ocupar el suelo de manera eficiente,

combinando su uso de manera funcional. Existe pues un reconocimiento expreso del principio de sostenibilidad que ha de informar las actuaciones sobre el patrimonio de las ciudades brasileñas irregulares. En segundo término, es loable, también, la clasificación que realiza la Ley en cuanto que distingue diferentes categorías de asentamientos inhumanos de la ciudad –núcleo urbano informal, núcleo urbano informal integrado o demarcación urbana– a las que se deberán aplicar actuaciones distintas dependiendo del grado de informalidad en la que se encuentren. De ahí que prevea un conjunto de objetivos para intentar conseguir la regularización de cada una de ellas.

Finalmente, la Ley de Regularización del Suelo de 2017 prevé diferentes sistemas o mecanismos jurídicos de regularización tales como la legitimación de tierras y legitimación de posesión, la expropiación a favor de los propietarios, la recogida de bienes vacantes, el consorcio inmobiliario, la expropiación por interés social, la concesión de uso especial para vivienda, la donación o la compra y venta entre otros, instrumentos legales todos ellos que habilitan, al menos en teoría, la posibilidad de cambiar la situación de ilegalidad en legalidad. Sin embargo, entendemos que las soluciones que se proponen se limitan a una enumeración de medidas jurídicas dirigidas más a la regularización de la titularidad que a la actuación sostenible sobre los elementos patrimoniales de los que disponen cada una de los núcleos informales de las ciudades brasileñas o, dicho de otra manera, no existe en la Ley de Regularización del Suelo de 2017 un planteamiento y plasmación de actuación concreta sostenible sobre los elementos patrimoniales de las ciudades informales brasileñas que permitan una reordenación urbana con criterios de sostenibilidad (Locatelli 2021, 19), sin perjuicio del importante y determinante impulso que pueden dar a su transformación los grupos sociales y asociaciones locales asentados en ellas (Araujo De Carvalho 2024, 108).

Entendemos, pues, a partir del análisis del Estatuto de la Ciudad brasileña de 2001 y de la Ley de Regularización del Suelo de 2017, que el nivel de incorporación de la sostenibilidad urbana es medio, puesto que, aunque otorga un tratamiento distinto a los asentamientos inhumanos –y dentro de éstos a las diferentes clases de municipios irregulares– y a las ciudades ordenadas, la realidad normativa es que, para los asentamientos y núcleos inhumanos de las ciudades, no existe un tratamiento sostenible sobre sus elementos patrimoniales y, para las ciudades ordenadas, se recogen principios generales de sostenibilidad de carácter patrimonial, pero no traspone correcta y adecuadamente instrumentos jurídicos sostenibles de renovación, regeneración y rehabilitación urbana.

5. Conclusiones

PRIMERA.- Son múltiples los documentos internacionales de los últimos cincuenta años, entre los que podemos destacar las Conferencias Internacionales HÁBITAT I, HÁBITAT II y HÁBITAT III y, especialmente, la Resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 2015, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, con su Objetivo 11 relativo a las Ciudades y comunidades sostenibles, los que recogen la situación real de los asentamiento inhumanos y de las ciudades insostenibles y señalan al patrimonio urbano como uno de los instrumentos jurídicos

urbanísticos y territoriales más importantes de los que disponen los poderes públicos de los Estados para la transformación efectiva de los asentamientos inhumanos y de las ciudades insostenibles en poblaciones sostenibles.

SEGUNDA.- Para comprender con exactitud y profundidad la importancia del patrimonio urbano sostenible en los ordenamientos jurídicos urbanísticos de los Estados en general y de los del continente americano en particular, es necesario partir de la distinción entre asentamientos inhumanos y ciudades ordenadas. A su vez, la situación fáctica de los países del continente americano, nos permite realizar una subclasificación de estas categorías jurídicas teniendo en cuenta el patrimonio como punto de apoyo en su relación con la sostenibilidad municipal y que es la siguiente. Por una parte, se encuentran los asentamientos inhumanos que atendiendo a la menor o mayor presencia de elementos patrimoniales se pueden dividir en asentamientos inhumanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas. Por otra parte, se encuentran las ciudades ordenadas que dependiendo del grado de implantación del principio de desarrollo sostenible urbano patrimonial podremos hablar de estar más o menos cerca de ciudades sostenibles o insostenibles, respectivamente.

TERCERA.- Con la distinción jurídica de asentamientos inhumanos –y dentro de éstos asentamientos inhumanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas– y ciudades ordenadas cuyo reconocimiento legal en los ordenamientos jurídicos urbanísticos y territoriales podrá estar recogida –o no– en mayor o menor medida, tiene como consecuencia que el tratamiento urbanístico que se les dé a unas y a otras será diferente. Así, en los asentamientos humanos absolutos, asentamientos inhumanos intermedios y asentamientos inhumanos en transición a ciudades ordenadas se actuará sobre sus elementos patrimoniales para ir pasando de un tipo de ciudad a otro, mientras que en las ciudades ordenadas las operaciones inmobiliarias públicas y privadas que se realicen en el patrimonio urbano o mediante el patrimonio urbano serán acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

CUARTA.- Un aspecto nuclear esencial para saber qué tipo de operación urbanística sobre el patrimonio urbano debe adoptarse por cada país es el modelo económico que en él existe, es decir, el modelo productivo que posee cada Estado influirá de manera determinante en las concepciones territoriales y en la normativa urbanística que tenga cada país y en las medidas que tomen los habitantes de las ciudades y los poderes públicos locales ejecutivos que los gobiernen. Con este planteamiento, los países en los que el paradigma económico es más bien lineal, con un urbanismo de corte expansionista y horizontal y solo vertical por necesidad y no por convicción, predominará una normativa sobre patrimonio urbano poco sostenible o insostenible, sin intervención pública que garantice unos bienes patrimoniales sostenibles y con una participación más proclive a garantizar intereses individuales y de grupos de presión. Por el contrario, aquellos países que hayan apostado por un modelo de economía sostenible, la legislación urbanística y territorial implementará una sostenibilidad urbana equilibrada otorgando un protagonismo importante al patrimonio urbano que actuará tanto en asentamientos inhumanos como en ciudades ordenadas, si bien, como

hemos indicado con anterioridad, con soluciones urbanísticas distintas pero todas ellas tendentes a la sostenibilidad urbana.

QUINTA.- El tratamiento que el principio de sostenibilidad urbana tiene en el ordenamiento urbanístico y territorial de Brasil se caracteriza por una diferenciación legislativa en el tratamiento del patrimonio urbano, una para asentamientos inhumanos y otra para ciudades ordenadas, sin utilizar con profundidad, en ambos casos, el patrimonio como instrumento de sostenibilidad. El ordenamiento jurídico brasileño posee una legislación urbanística y territorial aparentemente sostenible. Decimos que es aparentemente sostenible porque, si bien mencionan el principio de sostenibilidad urbana en sus normas urbanísticas y hay cierto esfuerzo por incardinar medidas legales de implantación de un patrimonio urbano sostenible, no es menos cierto que la ausencia de una legislación territorial homogénea, la dispersión normativa en materia territorial y urbana, y el tratamiento separado de los asentamientos inhumanos y de las ciudades ordenadas, hacen que la penetración del desarrollo urbano sostenible mediante los bienes patrimoniales a nivel nacional sea difícil y, a veces, dispar, generando unas ciudades más tendentes a la sostenibilidad que otras.

Referencias

- Aguilera-Rodríguez, A. R. (2022) Derecho a la ciudad: ¿solo para la ciudad?. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 54(213), 545–562. doi: 10.37230/CyTET.2022.213.2.
- Araujo de Carvalho, S. (2024) Discutiendo la urbanización de las favelas: análisis de prácticas formales y de la lógica de la favela en Morro do Alemão, Río de Janeiro. *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (27), pp. 91–112. doi: 10.24197/ciudades.27.2024.91-112.
- Arnet Callealta, V. y Naranjo Escudero, E. (2013) Brasil informal reconstruyendo los límites de la ciudad dual. En *Actas del Congreso Procesos extremos en la constitución de la ciudad de la crisis a la emergencia de los espacios mundializados* (pp. 122–131). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Arribas Alonso, S. (2022) Repensar el Patrimonio Mundial para repercutir en la Humanidad. *Revista PH. Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, (107), 344–346.
- Cantera Cuartango, J. M. (2024) La incuestionable importancia del patrimonio urbano visible en la consecución de ciudades sostenibles. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 58(370), 119–184.
- Cardoso, A. L. (2005) El Estatuto de la Ciudad, los planes directores y los nuevos instrumentos de política urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 37(145-146), 635–650.

Carvalho Pinto, V. (2024) El Derecho territorial y urbano en Brasil: una mirada panorámica. En M.L.T. Vallvé y M.V. Caballería (Dir.), *El Derecho Territorial Urbano en Latinoamérica. Una aproximación* (pp. 239–262). Valencia: Tirant lo Blanch.

Casares Marcos, A. B. (2023) Retos y oportunidades de la innovación tecnológica para la mejora de la sostenibilidad y habitabilidad rural. En J.J. Fernández Domínguez (Dir.) y H. Álvarez Cuesta (Coord.), *La prestación de servicios socio-sanitarios en el ámbito rural de Castilla y León: apostando por un bienestar integral* (pp. 51–91). A Coruña: Colex.

Clichevsky, N. (2009) Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano-Territorial*, 14(1), 63–88.

Cordero, E. (2024) Regularidad e irregularidad urbana en Latinoamérica. En M. Lora-Tamayo Vallvé y M. Vaquer Caballería (Dir.), *El Derecho Territorial Urbano en Latinoamérica. Una aproximación* (pp. 149–170). Valencia: Tirant lo Blanch.

De Guerrero Manso, C. (2010) La clasificación del suelo urbano en el contexto urbanístico actual de regeneración de la ciudad. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (37), 139-183.

Farnese Lana Sarayed-Din, L. and Saraiva, A. S. (2024) Urbanismo(s) e informalidad(es) en Río de Janeiro, Brasil. *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (27), 75-90.

Furbino Bretas, A. M., Santos Carvalho, C. y Todtmann Montandon, D. (2010) El Estatuto de la Ciudad comentado (Ley n.º 10.257, del 10 de julio de 2001). En C. Santos Carvalho y A. Rossbach (Org.), *El Estatuto de la Ciudad de Brasil. Un comentario* (pp. 91–118). São Paulo: Alianza de las Ciudades.

Gaja i Díaz, F. (2015) La regeneración urbana en la encrucijada. *ACE: Architecture, City and Environment*, 9(27), 11–26.

García-Moreno Rodríguez, F. (2011) La rehabilitación y la renovación urbana: actuaciones estratégicas sobre las que se articula y construye el medio urbano sostenible. En S.A. Bello Paredes (Dir.), *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible* (pp. 533–572). Las Rozas (Madrid): La Ley.

García-Moreno Rodríguez, F. (2019) Los sistemas de evaluación de sostenibilidad y certificación urbana: un ejemplo paradigmático del axioma de competitiva (positiva) interurbana que se considera deben perseguir las ciudades del futuro. *Revista Americana de Urbanismo*, (2), 63–130.

García-Moreno Rodríguez, F. (2021a) Hacia una efectiva y real consecución de las ciudades sostenibles: el gran y complejo reto del Derecho Urbanístico del siglo XXI (y

muy probablemente del siglo XXII y venideros) ¿Desafío o imposibilidad?. En N. Belloso Martín (Dir.). *Sociedad plural y nuevos desafíos del Derecho* (pp. 403–453). Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters.

García-Moreno Rodríguez, F. (2021b) La ciudad informal, precaria y marginal frente a la ciudad oficial, formada y ordenada: dos realidades urbanas radicalmente opuestas tanto en la consecución del desarrollo sostenible como en la protección y garantía de los Derechos Humanos. En N. Belloso Martín (Dir.), *Sociedad plural y nuevos desafíos del Derecho* (pp. 551–603). Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters.

García-Moreno Rodríguez, F. (2022) Ciudades sostenibles: el tratamiento y gestión de los residuos urbanos como pilar fundamental y a su vez principal problema para su efectiva consecución. En M.L. Gómez Jiménez (dir.) *Ciudades circulares y viviendas saludables. Régimen jurídico administrativo y proyección social* (pp. 52–92). Madrid: Dykinson.

García-Moreno Rodríguez, F. (2023) Ciudad informal versus ciudad oficial: especial referencia a su pasada y presente situación en Iberoamérica y perspectivas de futuro. *Revista Americana de Urbanismo y Medio Ambiente*, (9), 95-172.

Locatelli, P. A. (2021) La sostenibilidad como directriz vinculante para el desarrollo de las ciudades. *Sostenibilidad: económica, social y ambiental*, (3), pp. 1–24.

Paño Yáñez, P. (2021) Viabilidad de la economía circular en países no industrializados y su ajuste a una propuesta de economías transformadoras. Un acercamiento al escenario latinoamericano. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (121), 289–323.

Ramírez Sánchez, J. M. y López Ramón, F. (Pr.) (2021) *Urbanismo para una nueva ciudad. El Principio de desarrollo urbano sostenible*. Cizur Menor (Pamplona): Aranzadi-Thomson Reuters.

Rubio Del Val, J. (2011) Rehabilitación Urbana en España (1989–2010): barreras actuales y sugerencias para su eliminación. *Informes de Construcción*, (extra 63), 5–20.

Ruiz Sánchez, Javier; Moya González, Luis; Díez de Pablo, Ainhoa; Hernández Aja, Agustín y Álvarez Mora, Alfonso (2012) La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban*, (4), 113–122.

Schteingart, M. y Imas Ruíz, V. (1998) El futuro de los asentamientos humanos: la conferencia de Estambul y sus recomendaciones. *Estudios demográficos y urbanos*, 2(13), 463–475.

Verdaguer Viana-Cárdenas, C. (2017) Después de Hábitat III: aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 49(191), 173–182.

Claves y principales retos de la “Ciudad Informal”

Chaves e principais desafios da “Cidade Informal”

Keys and main challenges of the “Informal City”

Fernando García-Moreno Rodríguez¹

Resumen: El presente trabajo de investigación compendia y estudia las claves más importantes de la “Ciudad Informal”, que se concretan en su delimitación conceptual frente a la “Ciudad Oficial”, en su génesis y evolución hasta el presente, así como en las causas que han propiciado su surgimiento, para, partiendo de las mismas, analizar los principales retos a los que se enfrenta aquella, los cuales, no son otros, que reconducir la “Ciudad Informal” hacia la “Ciudad Oficial”, implementar el desarrollo sostenible y garantizar los derechos humanos a cuantos habitan en ella.

Palabras clave: Ciudad Informal; Ciudad Oficial; asentamientos irregulares; inclusión social; resiliencia urbana; desarrollo urbano sostenible; Derechos Humanos; desigualdad social

Resumo: Este trabalho de investigação resume e estuda as chaves mais importantes da “Cidade Informal”, que se especificam na sua delimitação conceptual face à “Cidade Oficial”, na sua génese e evolução até ao presente, bem como nas causas que fomentaram seu surgimento, para, a partir deles, analisar os principais desafios que enfrenta, que nada mais são do que redireccionar a “Cidade Informal” para a “Cidade Oficial”, implementando o desenvolvimento sustentável e garantindo os direitos humanos a quem nela vive.

Palavras-chave: Cidade Informal; Cidade Oficial; assentamentos irregulares; inclusão social; resiliência urbana; desenvolvimento urbano sustentável; Direitos Humanos; desigualdade social

Abstract: This research work summarizes and studies the most important keys of the “Informal City”, which are concretized in its conceptual delimitation in front of the

¹ Facultad de Derecho. Universidad de Burgos. Catedrático de Derecho Administrativo. Desarrolla su labor investigadora en materia de Urbanismo, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Correo electrónico: fgmoreno@ubu.es

“Official City”, in its origin and evolution until the present, as well as in the causes that have propitiated its emergence, in order to, starting from them, analyze the main challenges that it faces, which are none other than to redirect the “Informal City” towards the “Official City”, implement sustainable development and guarantee human rights to all those who live in it.

Keywords: Informal City; Official City; irregular settlements; social inclusion; urban resilience; sustainable urban development; Human Rights; social inequality

1. Aproximación al concepto de “Ciudad Informal” como antítesis de “Ciudad Oficial”

Lo primero de todo que debo precisar, antes de abordar el concepto de “Ciudad Informal”, es que dicha denominación es una expresión, fórmula o término del que se prevale la doctrina científica, y que busca ser evocador, para referirse a aquellos asentamientos humanos de notable tamaño que surgen al margen del ordenamiento jurídico, aunque tal referencia a la acepción “Ciudad”, es mucho decir, ya que cuando uno alude a ciudad piensa en algo bien formado, estructurado y gestionado y no en una amalgama informe de espacios habitacionales asentados aleatoria y caóticamente, que carecen de infraestructuras y de los más elementales servicios públicos, y en los que, finalmente, el Estado y su poder no tienen cabida ni presencia (Castro-Martínez, Oltra, Sanahuja Yii, y Escoriza Mateu 2003, 1 y ss.).

Una vez precisado tal extremo y dando un paso más en la aproximación al concepto de “Ciudad Informal”, debo señalar que el calificativo “Informal” tiene como propósito destacar que tal tipo de ciudad no sigue en su constitución y desarrollo ningún procedimiento, programación o planificación preconcebida, en definitiva, formalidad alguna, ocasionando la omisión de manera metódica y sistemática de toda norma, regla o parámetro, que no sólo sea informal aquella desde un punto de vista jurídico, sino también morfológico, es decir, que sea desordenada, anárquica y caótica. Es, por tanto, en el atributo “Informal”, en el que radica la esencia que caracteriza y define tal tipo o clase de ciudad. El resto de calificativos o epítetos que suelen acompañar a la misma, como precaria o marginal, no son tanto definitorios de su condición como apelativos que aluden a las consecuencias finales que termina originando tal informalidad congénita que caracteriza a dicho tipo de ciudades.

Frente a tal realidad urbana anteriormente descrita, se antepone la “Ciudad Oficial”, pudiendo decir de ésta, que, a diferencia de la “Ciudad Informal”, es una verdadera ciudad, pues uno se encuentra no ante un laberinto caótico e inconcebible de callejuelas y pasadizos trazados sin orden ni concierto, ni ante una acumulación de chamizos, barracas o chabolas construidas en los lugares más insospechados e inadecuados, sin,

por supuesto, unas mínimas garantías de seguridad y careciendo de los más elementales e imprescindibles servicios, ni, en definitiva, ante una ciudad sin Ley, en la que todo está permitido y no hay más límites que los que impone el temor a la fuerza bruta de otro morador o a las bandas y organizaciones ilegales que encuentran su caldo de cultivo en tal contexto (Betancourt Urresta 2013, 152), sino ante una ciudad debidamente pensada y concebida que responde a una programación y planificación minuciosamente trazada, en donde sí tiene cabida el Estado y su poder y en la que se contemplan y tienen en cuenta todo tipo de factores con la finalidad de hacer mejor, más fácil, cómoda, segura y deseable la vida de sus habitantes.

Para terminar y con ello concluyo, la ciudad informal, como habrá podido comprobarse de la aproximación, siquiera sinóptica, que he tratado de hacer a la misma, constituye la antítesis de la ciudad oficial, al ser todo lo que esta última proscribía y consideraba inaceptable. Tales modelos antagónicos de ciudad, no lo son tanto por sus diferentes características e idiosincrasia, que, por supuesto, también, sino, sobre todo, por su dispar concepción, la cual se aprecia y constata sobremanera, si se repara en el hecho, sumamente significativo, de que referirse uno a ciudad informal frente a ciudad oficial es tanto como referirse a ciudad ilegal frente a ciudad legal. En definitiva, uno y otro tipo de ciudad son dos realidades urbanas radicalmente opuestas, pero, pese a ello, condenadas a entenderse al converger e interactuar en un mismo territorio (Restrepo Cadavid 2012, 315 y ss).

2. Breve referencia al surgimiento, situación pasada y presente de la ciudad informal: especial mención al caso de Brasil

Tras haberme aproximado en el apartado anterior al concepto de ciudad informal como antítesis de ciudad oficial, me corresponde abordar en éste, el surgimiento, situación pasada y presente de la primera de dichas ciudades. Por lo que al surgimiento de la ciudad informal se refiere, debo dejar sentado, frente a lo que muchos creen, que no es fruto de los tiempos actuales, sino que, muy por el contrario, tiene una larga tradición, pudiendo decir que de una u otra forma y en mayor o menor medida siempre ha estado presente (Cravino 2014, 67).

La extraordinaria relevancia cuantitativa y cualitativa que la ciudad informal ha adquirido frente a la ciudad oficial, especialmente en ciertas regiones (Iberoamérica, Sudeste Asiático) y Continentes (África, América y Asia), se debe, en gran medida, cuando no en toda, a que dichas ciudades no son fruto de un proceso de reciente aparición, lo que haría imposible que pudiesen contar a día de hoy con la población que cuentan, la extensión que abarcan y la entidad que tienen, sino el resultado final de un largo e impenitente proceso que, lejos de ser suprimido o reconducido hacia la ciudad oficial, se ha consentido, ante la pasividad, desidia o ignorancia de las autoridades de turno, lo que inevitablemente ha propiciado un “efecto llamada”, hasta llegar a un punto

en el que, como acontece en el presente, es una realidad incontrolable (García de Hernández 2006, 1 y ss).

Lo que quiero dejar firmemente sentado y creo que resulta patente de todo lo apuntado en el párrafo precedente, es que el fenómeno de la ciudad informal, pues a día de hoy no cabe sino referirse a la misma como auténtico fenómeno, hunde sus raíces en el pasado más lejano de los Continentes, regiones y países que albergan las mismas, debiéndose la enorme y desaforada dimensión y magnitud que han adquirido en el presente, no tanto a una súbita explosión demográfica que haya podido acontecer en las mismas, o a que han recibido de manera reciente e inopinada un aluvión ingente de personas que las ha hecho crecer rápidamente tanto en efectivos (número de personas) como en extensión (superficie ocupada), sino más bien y por el contrario a que durante todos los años de existencia que arrastran cada una de ellas no han dejado en ningún momento de recibir población (Vargas Gamboa 2014, 66-70) y por ende, de verse incrementadas tanto en el número de sus moradores como en el espacio que ocupan, en un evidente, largo e invariable proceso de sedimentación que, insisto, no responde a una situación presente y menos aún, repentina.

Con todo, lo más grave no es tanto la dimensión y magnitud que ha adquirido la ciudad informal hoy en día, en especial en determinados países en que su presencia y peso es más que notable en comparación con la ciudad oficial, sino, sobre todo, siendo lo más significativo y preocupante, su contrastada tendencia o propensión, la cual, frente a toda lógica, tiende más que a decrecer, o en el peor de los casos, a estancarse, a crecer, incluso de manera desaforada, amenazando muchas veces con engullir a la propia ciudad oficial, apoderándose de la realidad urbana que conforma la suma de una y otra. Es decir, la relevancia de tal fenómeno lo es, no sólo por la dimensión geográfica y poblacional que alcanza hoy en día la ciudad informal respecto de la ciudad oficial, sino, sobre todo, por lo que amenaza con ser dentro de unos años habida cuenta de su desarrollo y progresión, muy por encima del de la ciudad oficial, hasta el punto de que no es descartable que sea aquella la que termine condicionando el desarrollo, dinámica y crecimiento de esta última, hasta prácticamente anularla.

Esta tendencia o propensión al crecimiento de la ciudad informal a que me he referido en el párrafo anterior no es sino una de las consecuencias de la conquista del espacio urbano que desde hace ya bastantes años acontece en prácticamente todas las naciones del mundo. El problema que hay detrás de este elevado ritmo de crecimiento urbano, en principio, no necesariamente malo o negativo en sí mismo, se debe a que se ha efectuado sin una adecuada planificación, lo que ha provocado importantes desequilibrios territoriales en prácticamente la totalidad de los países, propiciando que en la actualidad se enfrenten a graves dificultades que amenazan el anhelado equilibrio que debe existir entre crecimiento económico, cuidado del medio ambiente y bienestar social.

Dentro del referido crecimiento urbano, no puede obviarse que el origen de la situación de precariedad y exclusión que padecen las ciudades radica, básica y fundamentalmente, en el fenómeno endémico de la desigualdad (Busso y Messina 2020, 26 y ss), la cual se manifiesta no solo en relación con la distribución de los ingresos, que genera una clase alta, rica y poderosa, una clase media, y una clase baja, pobre y desamparada, sino también en relación con el espacio habitacional, en concreto, en el acceso a bienes y servicios públicos, así como a oportunidades de empleo y al espacio público. Efectivamente, dicha desigualdad de ingresos termina generando distintas clases sociales, lo que a su vez provoca una evidente polarización residencial, fragmentando o compartimentando la ciudad, en la que se diferencian claramente áreas residenciales de ricos y otras de pobres, lo que contribuye a que se produzca una clara distinción entre viviendas formales ubicadas en barrios con buenos servicios y viviendas informales localizadas en barrios pobres, con acceso muy limitado a los servicios urbanos, que no han logrado insertarse en la ciudad formal y planificada.

Esta fragmentación o compartimentación de las ciudades hace, por ejemplo, en Iberoamérica, que entre un 20% y un 50% de la población de las grandes urbes habite en asentamientos o barrios informales, también llamados: “Villas”, “Campamentos”, “Favelas” “Callampas”, o “Tugurios” (Bolívar Barreto, Guerrero Echegaray y Rodríguez Mancilla 2014, 33 y ss). A su vez, es esta informalidad, la que, a modo de círculo vicioso, termina produciendo una desigualdad real y absoluta en el más amplio sentido de la palabra. Me explico. Una desigualdad no solo en el acceso a una vivienda digna, sino en el acceso a bienes y servicios de calidad, ya sean educativos, sanitarios o de transporte y a oportunidades de empleo, lo que, inevitablemente, restringe la calidad de vida y las capacidades laborales, presentes y futuras, de la población, no siendo estas, precisamente, las señas de identidad del futuro de las ciudades del planeta, donde a lo que se tiende desde las más variadas instancias nacionales e internacionales es justo a lo contrario, es decir, a generalizar un modelo urbano de crecimiento caracterizado por la planificación, inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de las ciudades.

Un ejemplo paradigmático de la importante crisis urbana que durante décadas ha provocado la ausencia de una planificación urbanística apropiada es la situación en la que se encuentra Brasil. En las ciudades brasileñas la falta de soluciones urbanísticas adecuadas ha derivado en el surgimiento y posterior expansión de las favelas y otras formas de asentamiento informal (Arnet Callealta y Naranjo Escudero, 2013, 123-124). Las mismas, se encuentran ocupadas, como resulta obvio, por la población con menos recursos, y aun a día de hoy albergan a más de 50 millones de personas que viven en condiciones inadecuadas (Wittger 2018, 110 y ss), lo que no deja de ser sumamente alarmante. Si hay que advertir, no obstante, que aunque en su origen estos espacios habitacionales carecían de todo tipo de servicios, lo cierto es que en los últimos veinte años se han realizado políticas de urbanización de las favelas, dotando a la mayoría de

ellas, entre otros, de los servicios de agua, alumbrado, evacuación de aguas residuales, trazado de calles, o recolección de residuos, incluso algunas de las favelas más antiguas y consolidadas disponen de centros de asistencia a ancianos o niños y, asimismo, de espacios de reunión u ocio. A pesar de todo, estos asentamientos irregulares no disponen de unos servicios públicos de calidad, lo que da idea del largo camino que aún tienen que recorrer para poder alcanzar una situación urbanística razonable y un status legal aceptable. Ante tales circunstancias y con el fin de hacer frente a esta situación de marginalidad y desigualdad que desde hace muchos años amenaza el desarrollo urbano en Brasil, la población, concienciada ya de esta grave situación que lejos de erradicarse cada vez más tiende a enquistarse, decidió organizarse, surgiendo de esta forma los llamados movimientos sociales urbanos, dirigidos a fomentar una participación activa en la lucha contra la exclusión dominante para lograr de este modo la inclusión formal del derecho a una vivienda asequible y digna, así como el acceso a bienes y servicios públicos de primera necesidad. Aunque esta idea e intención de cambiar las cosas por parte de todos los agentes sociales nació con voluntad de quedarse y permanecer en el tiempo, lo cierto es que no se han respetado estos derechos de forma sistemática y los sucesivos gobiernos se ven incapaces, aun hoy en día, de aplicarlos en la práctica.

Lo que sí constituye un hito en Brasil es la publicación de la Ley Federal Nº 10.257, promulgada por el Congreso Nacional el 10 de julio de 2001, por la que se aprueba el Estatuto de la Ciudad, representando esta norma la culminación de décadas de lucha por conseguir ciudades más justas y equitativas, además de reconocer el *“Derecho a la ciudad sostenible”*, lo que la ha permitido ser una fuente de inspiración para todo tipo de programas e instrumentos urbanos dirigidos a promover el derecho a la ciudad en todo el mundo, contribuyendo a consolidar de este modo el orden constitucional en Brasil en cuanto al control del desarrollo urbano y su efectiva adaptación a los nuevos parámetros económicos, sociales y ambientales. Quince años después de la aprobación de esta norma brasileña, concretamente el 20 de octubre de 2016, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III) aprobó la Nueva Agenda Urbana, representando así el primer consenso global sobre los principios inspiradores del desarrollo urbano sostenible que, por su entidad, viene a transmitir a todo el planeta los principios de inclusión, equidad, la gobernabilidad democrática y el reconocimiento de los derechos ya establecidos en el Estatuto de la Ciudad brasileño. En virtud de todo ello, cabe aseverar que el Estatuto de la Ciudad en Brasil ha sido el marco legal necesario que ha permitido a los distintos gobiernos locales (junto con el apoyo financiero del gobierno federal) poner en marcha proyectos de renovación e integración urbana de los barrios marginales, avanzando de esta forma en el reconocimiento de los derechos de la población que reside en las favelas y demás asentamientos informales. No obstante, a pesar de ello y de los innegables esfuerzos de los gobiernos municipales por hacer frente a los problemas de desarrollo urbano, es tal la magnitud del problema urbano en Brasil, por sus implicaciones jurídicas, sociales, ambientales y económicas que hace necesario implicar más allá de los gobiernos

locales, a los Estados en su conjunto y al gobierno federal para que de manera coordinada formulen una política urbana y habitacional planificada y perfectamente definida.

3. Causas más importantes que han propiciado el surgimiento de la ciudad informal

Tal y como reza el título del presente apartado voy a exponer a lo largo y ancho del mismo las causas más importantes, y, por ende, vaya por delante, no todas y cada una de las existentes, que han contribuido y propiciado el surgimiento, persistencia, e incluso, acrecentamiento de la ciudad informal. En virtud de ello y dado que vengo estudiando y refiriéndome a este último tipo o clase de ciudad como fenómeno global y, por tanto, no circunscrito a un concreto Continente, ni menos aún, a una específica región o país del mismo, las principales causas que a continuación voy a exponer son causas comunes que he comprobado que se dan en todos y cada uno de los países en que tiene cabida la ciudad informal.

Antes de pasar a analizar, siquiera brevemente, las principales causas que han contribuido o propiciado el surgimiento, persistencia, e incluso, acrecentamiento de la ciudad informal en todos y cada uno de los países que cuentan con tal tipo o clase de ciudad, debo dejar sentado, pues ello es algo común, asimismo, a todos los países, que el desencadenante de tal proceso, es decir, del surgimiento, persistencia y acrecentamiento de aquella, no se debe a una sola causa, por muy importante y transcendente que sea esta, sino a un cúmulo de causas que desafortunadamente terminan convergiendo temporal y espacialmente. Por tanto, sólo la suma de todas y cada una de ellas, y no una sola de las mismas, por importante y decisiva que sea ésta, es la que termina propiciando el fenómeno de la ciudad informal.

La primera causa, y sin lugar a dudas, la más importante y transcendente de todas, que ha contribuido y propiciado sobremanera el surgimiento, persistencia, e incluso, acrecentamiento de la ciudad informal, ha sido y es la pobreza (Abufhele 2019, 50). La pobreza, además, no de unos pocos, sino de amplias capas o estratos de la población dentro del país donde hace acto de presencia aquella. Tal pobreza, por otro lado, se caracteriza no por ser puntual, pasajera o coyuntural, sino por ser estructural y endémica, es decir, perenne y sin visos a corto, medio, e incluso, largo plazo, de poder salir de la misma. Pues bien, como fácilmente puede comprenderse, dicha situación es la que propicia que, ante la imposibilidad de que amplias capas de la población puedan, debido a la falta presente y futura de recursos económicos, acceder a una vivienda digna y adecuada dentro de la ciudad oficial, terminen asentándose en los resquicios que deja la misma o en sus periferias de la mejor manera que les es posible, siendo la suma y acumulación de tales asentamientos, lo que en última instancia termina conformado la que viene a denominarse como ciudad informal.

La segunda causa que propicia y favorece el surgimiento, persistencia, e incluso, acrecentamiento de la ciudad informal, son los movimientos migratorios, especialmente los que se producen de manera masiva e imprevista (Vaccotti 2017, 54). El fenómeno de la migración y más aún, si es considerable e inesperada, con independencia de que el respectivo país que la sufra se encuentre más o menos preparado para poder absorber en sus ciudades oficiales y ordenadas determinado cúmulo de población, termina siendo superado por aquella y viendo desbordadas todas sus previsiones. Ni que decir tiene que ello es especialmente grave, por cuanto que tiene un mayor impacto y repercusión, en todos aquellos países que no cuentan con la suficiente preparación y mecanismos para mitigar su impacto. Pues bien, estos movimientos migratorios que muchas veces, tal y como he apuntado, adquieren unas dimensiones colosales y además son repentinos, pero también aquellos que acontecen de manera continua pero inagotable, terminan propiciando la formación de la ciudad informal, al combinar fatalmente, por un lado, la escasa capacidad económica y de medios, en general, de quien se desplaza, voluntaria (para buscar un puesto de trabajo o una mejor calidad de vida) o forzosamente (buscando mayor seguridad), y por otro lado, una población que bien de golpe o bien de manera constante e ininterrumpida la ciudad oficial no es capaz de absorber.

La tercera causa que propicia el surgimiento, persistencia, e incluso, acrecentamiento de la ciudad informal, es, aunque pueda resultar o parecer una contradicción en sí misma, la legalización urbanística de partes o zonas, a veces de gran tamaño y extensión, de la ciudad informal, para incluirlas así dentro de la “formalidad” y a partir de ahí, dotarlas de servicios públicos permanentes y mejorar sus condiciones de vida (Chanampa y Lorda 2020, 148-149), ya que ello tiene un evidente e innegable efecto perverso a modo de “efecto llamada”. Me explico. El terminar legalizando determinadas, e incluso amplias zonas de la ciudad informal, recuérdese, hecha al margen total y absolutamente de los dictados del ordenamiento jurídico y de cualquier tipo o clase de norma aplicable al caso, es como anunciar, aun sin quererlo ni pretenderlo, que lo ilegal, la ilegalidad, termina siendo rentable, pues al final uno, a pesar de saltarse total y absolutamente el sistema legalmente establecido, termina siendo beneficiado o favorecido por el mismo. De hecho, tales legalizaciones en la ciudad informal, a veces, masivas, lanzan el mensaje equívoco y en cualquier caso envenenado, o al menos así lo entienden muchos de cuantos habitan en ellas y de quienes en un futuro pretenden hacerlo, que el apropiarse uno del suelo necesario para poder construir en él una vivienda, a pesar de que desde el ordenamiento jurídico no se pueda por impedimentos técnicos o jurídicos, es el primer paso para que en un futuro, le pueda ser reconocida, mediante la referida legalización, dicha vivienda, incluso la propiedad del suelo sobre el que la misma se asienta.

4. Principales retos a los que debe hacer frente la ciudad informal para tratar de superar sus muchas carencias e iniquidades en beneficio de cuantos habitan en ella

En el presente apartado me propongo analizar, siquiera sea sucintamente, los principales retos a los que debe hacer frente toda ciudad informal, los cuales considero que son, básica y fundamentalmente, tres. Uno, el primero, eminentemente global, consistente en reconducir la ciudad informal hacia la ciudad oficial, y los dos siguientes, más específicos o limitados, aunque también de cierta transcendencia y envergadura, consistentes, respectivamente, en implementar el desarrollo sostenible y garantizar debidamente los derechos humanos a cuantos habitan en la misma.

Entrando a analizar ya el primero de tales retos y por ende, la compleja y titánica labor de reconducir el crecimiento urbano de las ciudades hacia un único y común proceso de urbanización y edificación, superador de la dualidad: Ciudad informal – Ciudad oficial, lo primero de todo que quiero dejar sentado es que lo apuntado en la tercera de las causas que propician el surgimiento, persistencia, e incluso, acrecentamiento de la ciudad informal, a saber, el denominado “efecto llamada” que, inevitablemente, genera la legalización urbanística de determinadas partes o zonas de la misma, no debe ser obstáculo para que los gobiernos de los diversos países en que tiene lugar dicha regularización, traten por todos los medios de reconducir la ciudad informal hacia la ciudad oficial, si bien, tal y como advertí en su momento, la mejor forma de hacerlo no es, a mi modo de ver, proceder sin más a la legalización de aquella o de determinadas partes o zonas de la misma, por el mensaje equívoco que con tales acciones se termina lanzando a una población que desea regularizar su construcción y hacerse con la propiedad del suelo sobre la que se asienta ésta y que, por supuesto, no es suya (Noriega Moreno 2018, 208). Por otro lado, resulta difícilmente entendible que se quiera y, sobre todo, que se pueda legalizar una parte o zona de la ciudad informal, cuando las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios públicos que deben dar asistencia a las construcciones que se asientan en aquella son, en el mejor de los casos, insuficientes, cuando no, directamente, inexistentes. Otro tanto de lo mismo cabe decir de las construcciones que se asientan en tal tipo o clase de ciudad, las cuáles infringen de principio a fin y de manera sistemática todo tipo de normas urbanísticas, medioambientales, arquitectónicas, de seguridad, higiene y ornato, entre otras muchas más a las que podría hacer alusión, y todo ello, sin entrar en la propiedad superficiaria, es decir, en la propiedad del suelo sobre el que se ubican las mismas, el cual, en prácticamente todos los supuestos, no es de propiedad de quien construye o edifica en él.

En virtud del panorama anteriormente descrito y atendiendo a las razones igualmente expuestas, considero que la legalización de la totalidad o de partes o zonas concretas de la ciudad informal, aunque se lleve a cabo tal legalización no de golpe y de forma

masiva, sino a lo largo del tiempo y de manera puntual y selectiva, no es, aun así, la mejor solución ni el mejor modo de reconducir tal tipo o clase de ciudad hacia la ciudad oficial, sin que con ello quiera decir que no haya que hacerlo, o al menos, intentarlo, pese a la indudable dificultad que ello comporta (Fernandes 2008, 29-32). Efectivamente, considero que no puede ni debe renunciarse a dicho cambio o transformación, pues atendiendo al dicho que reza: *“Todo lo que no mejora, empeora”*, de no hacerlo se corre el riesgo, por otro lado, no teórico, sino real, como ya he tenido oportunidad de apuntar, de que la primera de tales ciudades, es decir, la ciudad informal, termine apoderándose de la ciudad oficial, es decir, arrastrando a esta última hacia la precariedad y marginalidad congénita de aquella.

Resulta imperativo y obligado, por tanto, el crecimiento urbano hacia un único y común proceso de urbanización y edificación, superador de la dualidad: Ciudad informal – ciudad oficial, pese a ser plenamente consciente de que tal labor se antoja, en el mejor de los casos, compleja y titánica, atendiendo, por un lado, a los múltiples intereses en liza y reticencias de todo tipo que tal transformación, sin lugar a dudas, acarrea, y por otro lado, a la enorme dimensión y magnitud, tanto cuantitativa como cualitativa, que tal proceso comporta si se tiene en cuenta el tamaño y población que la primera de dichas ciudades ha llegado a adquirir, ante la pasividad, desidia e inoperancia de las autoridades encargadas, precisamente, de que tal circunstancia no tuviera lugar.

En cualquier caso y dentro de dicha meta irrenunciable de reconducir la dualidad: Ciudad informal – Ciudad oficial, hacia un crecimiento urbano con un único y común proceso de urbanización y edificación, debe prevalecer a toda costa esta última sobre la primera, que es tanto como decir que la legalidad sobre la ilegalidad (Hardoy y Satterhwaite 1987, 3 y ss), el orden sobre el caos y la calidad de vida y reconocimiento de derechos frente al mal vivir y la vejación de estos últimos, y ello, pese a las acciones, muchas veces traumáticas, no deseables, pero necesarias, e incluso, en algunas ocasiones, más que cuestionables, que habrá que ejercer y llevar a término, muy probablemente por la fuerza, hasta el límite de aplicar la compulsión sobre los moradores de la ciudad informal, con una más que segura oposición de una importante parte de la ciudadanía, como por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, echar a aquellos de las áreas protegidas medioambientalmente que ocupan, derruir las partes de aquella que presenten más peligro tanto para su moradores como para los demás, regularizar la propiedad del suelo expulsando a todos cuantos viven en un terreno que no es de su legítima propiedad, dismantelar todos los negocios ilegales y al margen de la Ley que tienen lugar dentro de la misma o programar el desahucio y desplazamiento de los habitantes de amplias zonas de aquella (Relli Ugartamendía 2019, 458-460).

Tales medidas a que con anterioridad me he referido no pueden ni deben ser, por supuesto, improvisadas e irreflexivas, sino que, muy por el contrario, deben responder a una planificada, programada y muy bien meditada estrategia, que requiere,

indefectiblemente, que se prevean desde la ciudad oficial, es decir, desde la legalidad, desde el orden vigente, las soluciones precisas y adecuadas para que a la vez que se procede, metódica y sistemáticamente, a dismantelar la ciudad informal, y consecuentemente, se expulsa a sus moradores de la misma, pueda reubicarse a todos y cada uno de ellos en partes específicamente previstas para hacer frente a tal contingencia, a la par que se les procura un medio de vida digno para que no sólo puedan subsistir, sino hacer frente como un ciudadano más a los deberes y obligaciones que tal condición comporta, a saber: Afrontar el pago de una hipoteca o de un alquiler, comprar comida y artículos de primera necesidad, cumplir con las obligaciones tributarias y fiscales que sean menester, etc...

El referido proceso transformador requiere, indudablemente, de no poco esfuerzo y grandes dosis de ingenio, cuando no de imaginación, a la vez que de ingentes sumas de dinero y recursos de todo tipo y clase, pero a pesar de todo no puede renunciarse a tal propósito, debiendo tender, inexorablemente, y si se me permite la expresión, “caiga quien caiga”, hacia su consecución (Fernando Brites 2015, 8-9), sobre todo y en primerísimo lugar, pensando en los propios habitantes de la ciudad informal, para evitar que dejen de padecer los múltiples efectos perniciosos de todo tipo que ésta, se quiera o no reconocer, les ocasiona, y por el contrario, pasen a un estado de tranquilidad, seguridad y aceptación social inédito para casi todos ellos. Se impone, por tanto, que los Estados en los que se da este tipo o clase de ciudad, a diferencia de antaño, en que se han mostrado harto ineficaces e incapaces de afrontar tal problema y reconducirle a extremos de legalidad y normalidad, adopten cuantas medidas, instrumentos y acciones resulten necesarias para, no solo aminorar, sino erradicar tal fenómeno en aras de la debida dignidad, igualdad y reconocimiento de sus moradores, haciendo de este modo que pasen de prácticamente no existir socialmente, o en el mejor de los casos, de ser ciudadanos de segunda, a ser ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones que los demás, en definitiva, a ser considerados como ciudadanos de primera.

Una vez analizado, siquiera sinópticamente, el primero de los retos principales a los que debe hacer frente toda ciudad informal, me corresponde abordar el segundo de los mismos, el cual, pese a no ser tan global, omnímodo y, sobre todo, ambicioso como el primero, no quiere decir que sea menos importante o trascendente que aquel. Este segundo reto consiste, tal y como he avanzado al comienzo del presente apartado, en tratar de implementar, pues resulta todo menos fácil y sencillo, el desarrollo sostenible en la ciudad informal. No obstante, antes de entrar en su análisis pormenorizado, lo primero de todo que debe tenerse en cuenta y sobre lo que quiero llamar la atención, es sobre el hecho de que el proceso de urbanización que ha experimentado el planeta en las últimas décadas, se traduce en un significativo aumento de la población que vive en asentamientos humanos informales, fundamentalmente, en las ciudades de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo que, como es sabido, no son precisamente pocos. De hecho, en la actualidad, el número de personas que viven en estas

condiciones alcanza, ni más ni menos, que los 2.890 millones, es decir, el 39,3% de la población mundial, según un informe ratificado por las 37 instituciones que participaron en el Congreso HÁBITAT III celebrado en octubre de 2016. Con ser tales datos demoledores, aún son peores si se tiene en cuenta que dicha situación según todas las previsiones, lejos de decrecer o estabilizarse, seguirá incrementándose en las próximas décadas, en un más que previsible camino, de no corregirse el mismo, a que cerca del 50% de la población global viva en dicho tipo o clase de asentamientos antes de que finalice el presente siglo.

Esta realidad en la que, por desgracia, viven millones y millones de personas en el planeta, provoca importantes desafíos tanto desde una perspectiva social (Baeriswyl Rada 2006, 44), ya que resulta apremiante buscar soluciones que posibiliten el desarrollo humano de los habitantes de tales asentamientos informales, que, en muchos casos, al no facilitárseles alternativa alguna, representan su única opción y en la que, además, invierten todos sus esfuerzos, como desde el punto de vista de la sostenibilidad, y en particular, dentro de esta última, de la sostenibilidad urbana (Villegas Moreno 2018, 3299 y ss), atendiendo al crecimiento incontrolado y fuera de toda lógica y razón que caracteriza a este tipo de tejidos, urdimbres o entramados habitacionales, que hacen que la mancha urbana se extienda sin límite ni reparo de ningún tipo, ocupando, entre otros espacios inadecuados para construir o protegidos por sus especiales valores, áreas ecológicamente sensibles, las cuales, inevitablemente, y más allá de poner en riesgo, terminan degradando y echándolas finalmente a perder, hasta el punto de hacerlas irrecuperables (Gómez Salazar y Cuvi 2016, 106). Resulta urgente e incuestionable, por tanto, implementar en tales asentamientos informales, que no vienen sino a constituir lo que la doctrina denomina como ciudad informal, el principio de sostenibilidad, que desde su mismo surgimiento y cada vez en mayor medida, todo lo abarca y condiciona, y más concreta y exactamente, la secuela del mismo que se aplica a todo tipo de crecimiento y que se denomina, como es sabido, desarrollo sostenible.

La implementación del desarrollo sostenible y dentro de él, más específicamente, del desarrollo urbano sostenible, resulta, amén de irrenunciable, de urgentísima implantación en la ciudad informal, si se tiene en cuenta, por un lado, la relativamente dilatada trayectoria que ya tiene a sus espaldas dicho tipo de desarrollo, y por otro lado y en mucha mayor medida, que aquella representa la máxima expresión de la desigualdad urbana, con espacios donde gran parte de la población, a través de prácticas de subsistencia y resiliencia, ejerce su derecho a habitar en la misma, a pesar de no existir mercado de vivienda alguno ni contar con ningún tipo o clase de políticas públicas habitacionales, constituyendo, en definitiva, el epicentro urbano de los desafíos del desarrollo sostenible (Galeano Rojas y Beltrán Camacho 2008, 292). Es precisamente por ello, unido al hecho de que la ciudad informal crece de manera espasmódica e incontrolada, sin orden ni concierto alguno, y por supuesto, sin tener en cuenta lo más mínimo las directrices y máximas que comporta el desarrollo sostenible,

por lo que debe ser objeto de atención prioritaria a la hora de implementar la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, ya que el cambio que se está produciendo hacia un mundo predominantemente urbano hace del proceso de urbanización sostenible una de las tendencias mundiales más significativas, importantes y trascendentales del siglo XXI.

El propósito de reconducir la ciudad informal hacia prácticas sostenibles, no es algo actual, del presente, dado que al igual que he precisado en el presente trabajo de investigación que aquella, frente a lo que comúnmente suele pensarse, no es un fenómeno propio o característico de hoy en día, sino que, por el contrario, hunde sus raíces en un pasado, ciertamente, lejano, del mismo modo y atendiendo a la existencia remota de la ciudad informal, también la necesidad de mejorar estructural, urbanística y medioambientalmente la misma, en definitiva, implementar en ella el desarrollo sostenible, no es cosa de ahora, de tiempos recientes, sino que tiene, asimismo, una notable trayectoria (Cañizares Ruiz 2005, 126-128), como lo demuestra el hecho inequívoco de que ya en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (denominada HÁBITAT I), celebrada en Vancouver, Canadá, ni más ni menos, que en el muy lejano año 1976, se propuso que la primera acción que debía ponerse en práctica en relación con los asentamientos humanos y en particular, dentro de estos, con todos aquellos calificados como informales o irregulares era precisamente: “...adoptar políticas de asentamientos humanos audaces, significativas y eficaces, y estrategias de ordenación del territorio (...) que tengan en cuenta los asentamientos humanos como instrumento y objeto del desarrollo”.

Ni que decir tiene que la propuesta que en relación con los asentamientos humanos informales, en definitiva, en relación con la ciudad informal, se hizo durante la Conferencia de las Naciones Unidas HÁBITAT I, no respondió a algo puntual o coyuntural, sino que, muy por el contrario, supuso el inicio de una tendencia que, lejos de disminuir, con el tiempo cada vez ha ido acrecentándose más hasta el presente, al considerarse, con toda razón, que resulta prioritario no sólo tener presentes desde la ordenación del territorio y por extensión de ésta, desde el urbanismo, a dichos asentamientos, a diferencia de antaño, que se obviaban, sino tratar de implementar en los mismos, de no poder erradicarlos, cierto orden, coherencia y sensatez en su estructura, organización y desarrollo que los haga, cuanto menos, llevaderos, en definitiva, la tan predicada como necesaria sostenibilidad.

Buena prueba de todo lo dicho es que en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (denominada HÁBITAT II), celebrada en Estambul, Turquía, en el también lejano año de 1996, es decir, veinte años después de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas HÁBITAT I, no sólo se ratificó tal propuesta, sino que se profundizó y amplió la misma (Pérez Antolín 1996, 35 y ss), tal y como se desprende del propio preámbulo de la Conferencia de las Naciones Unidas

HÁBITAT II, en donde sobre el particular se determinó lo siguiente: *“1.- Reconocemos la necesidad imperiosa de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, que tiene profundas repercusiones en la vida cotidiana y el bienestar de nuestros pueblos. Para de manera inmediata y mucho más concreta, terminar señalando que: “2.- El objetivo de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) es tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: «Vivienda adecuada para todos» y «Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización». El ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible, que incluye vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles, y tiene derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”*.

Esta misma tendencia, la cual, como ya he señalado, no hace sino incrementarse con el paso de los años (Llácer Pantión 2017, 336), se constata una vez más en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (denominada HÁBITAT III), celebrada en Quito, Ecuador, en esta ocasión en el relativamente cercano año 2016, con lo que se establece de este modo el patrón o criterio de reunirse cada veinte años las Naciones Unidas en una conferencia internacional para tratar las cuestiones más importantes y trascendentales relacionadas con los asentamientos humanos. Antes de entrar a analizar, siquiera sea someramente, lo más destacado de dicha Conferencia de las Naciones Unidas en relación con la sostenibilidad y los asentamientos humanos, y dentro de estos últimos, con los considerados informales, debo llamar la atención sobre el hecho, en absoluto baladí, de que HÁBITAT III, a diferencia de HÁBITAT I y HÁBITAT II, no se centra en Asentamientos Humanos, sino en Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, lo que restringe notablemente el ámbito material u objetivo de dicha Conferencia con respecto al de sus antecesoras, para concentrar el mismo en los dos aspectos, facetas o cuestiones que se consideran más importantes y claves dentro de todo asentamiento humano, a saber: La vivienda, y el Desarrollo Urbano Sostenible, lo que no deja de ser toda una declaración de principios.

Hecha tal precisión y volviendo de nuevo a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III), debo señalar que la misma concluyó con la adopción de una Nueva Agenda Urbana (Torres Tobar 2017, 7 y 8), cuyos puntos más reseñables y destacados por lo que tiene que ver con los asentamientos humanos informales, en definitiva, con la ciudad informal a que me vengo refiriendo a lo largo y ancho del presente trabajo, son los siguientes: Dentro del Apartado titulado: *“Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos”*, el punto 52, en el que determina lo siguiente: *“52. Alentamos la formulación de estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la extensión urbana dando prioridad a la renovación urbana mediante la planificación de la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y*

bien conectados, el logro de densidades demográficas sostenibles y el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en el entramado urbano, impidiendo el crecimiento urbano incontrolado y la marginación”. Dentro del Apartado titulado: “Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano”, el punto 97, en el que se determina lo siguiente: “97. Fomentaremos las ampliaciones urbanas y las construcciones de relleno planificadas, de manera que se dé prioridad a la renovación, la regeneración y la adaptación de las zonas urbanas, según sea necesario, incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales, construyendo edificios y espacios públicos de calidad, promoviendo enfoques integrados y participativos en los que intervengan todos los habitantes y los interesados pertinentes y evitando la segregación espacial y socioeconómica y la gentrificación, y al mismo tiempo preservando el patrimonio cultural y previniendo y conteniendo el crecimiento urbano incontrolado”. Dentro, asimismo, del Apartado titulado: “Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano”, el punto 109, en el que se determina lo siguiente: “109. Estudiaremos la posibilidad de aumentar las asignaciones de recursos financieros y humanos, según proceda, para mejorar y, en la medida de lo posible, prevenir el surgimiento de barrios marginales y asentamientos informales, con estrategias que vayan más allá de las mejoras físicas y ambientales para asegurar que los barrios marginales y los asentamientos informales se integren en las dimensiones social, económica, cultural y política de las ciudades. Estas estrategias deberían incluir, cuando proceda, el acceso a viviendas sostenibles, adecuadas, seguras y asequibles, servicios sociales básicos y espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad, y deberían promover la seguridad de la tenencia y su regularización, así como medidas para la prevención de conflictos y la mediación”.

Tal y como se infiere tanto de lo transcrito en el párrafo precedente, como de la Nueva Agenda Urbana en general, la Conferencia de las Naciones Unidas HÁBITAT III, apuesta por la regeneración y renovación de los núcleos urbanos como estrategia principal, si lo que realmente se busca y persigue es una planificación ordenada y efectiva de los asentamientos humanos que contribuya a reforzar el compromiso global con la urbanización sostenible (Clos 2016, 8-9) y que reconsidere la manera de construir, gestionar y vivir en las ciudades, con la colaboración de todos los agentes interesados, partes implicadas y actores urbanos, tanto a nivel gubernamental como del sector privado, para desde tal planteamiento poder hacer frente a las principales debilidades que presentan las ciudades que ya cuentan con asentamientos informales de cierta o relativa entidad o aquellas otras que padecen una proliferación de los mismos y que se concretan, sin ánimo de exhaustividad, en los aspectos relacionados con la adaptación al cambio climático, la inadecuada planificación del desarrollo urbano, el entorno edificado, las insuficientes e inadecuadas infraestructuras (camino poco resistentes a fenómenos climatológicos, exiguu abastecimiento de agua potable, alcantarillados, electricidad, etc.), la deficiente y depauperada calidad de los servicios sociales urbanos (sanidad y educación), así como la muy limitada capacidad

institucional para identificar vulnerabilidades y formular políticas orientadas a la mitigación, adaptación e innovación, que permitan hacer frente a los desafíos a los que se enfrentan dichas ciudades, precisamente, por contar o darse en ellas tal tipo o clase de asentamientos humanos informales.

La solución que en múltiples ocasiones se ha adoptado para tratar de resolver el grave problema que para las ciudades que padecen los asentamientos humanos informales entrañan estos últimos, ha pasado por focalizar la atención en sus respectivos proyectos de planificación urbana en el reasentamiento de la población que integra aquellos (Chardon 2010, 52), no solucionando tal medida, en último extremo, la situación de la comunidad afectada (dimensión social, cultural, educacional, económica y vulnerabilidad), al propiciar, por lo general, la creación de nuevos asentamientos informales, en donde todo sigue igual, manteniéndose, cuando no incrementándose, la problemática de índole social, económica y cultural propia y característica de aquellos. Resulta por ello del todo imperativo, como en este sentido concluye la Nueva Agenda Urbana surgida de la Conferencia de Naciones Unidas HÁBITAT III, implementar un modelo capaz de regenerar el espacio, propiciar el crecimiento económico, cultural y social, aumentar la calidad de vida y el acceso a vivienda, en definitiva, un modelo sostenible de entender y construir la ciudad, lo que se materializa y concreta impulsando de manera decidida y sin ningún tipo de ambages la regeneración urbana.

Otro elemento que indudablemente puede contribuir a solucionar el problema de los asentamientos informales es el enfoque de la regeneración urbana como herramienta de lucha contra la desigualdad, que se materializa en la rehabilitación de viviendas en barrios vulnerables con criterios de accesibilidad universal y eficiencia mediante la reducción de la demanda energética (Castiblanco Prieto, Aguilera Martínez y Sarmiento Valdés 2019, 27-29). A ello hay que añadir la necesaria colaboración público-privada, además de la implicación de las distintas Administraciones públicas en el ámbito de la regeneración urbana con la puesta a disposición y utilización de instrumentos de inversión y financiación innovadores, planteados desde una gestión pragmática que se ajuste a la realidad cambiante y se vincule a los cambios de la sociedad urbana, y de instrumentos urbanísticos, de mejora urbana y reforma interior, distribución equitativa de cargas y beneficios en la gestión urbanística y coordinación, en definitiva, con los instrumentos de financiación.

En cualquier caso, lo que resulta indudable, es que para conseguir tales objetivos y en definitiva, terminar con la proliferación de los asentamientos informales, los gobiernos de los respectivos países en que tienen lugar los mismos, tendrán que enfrentarse a importantes retos que giran alrededor de múltiples temas relacionados con la economía, educación, sostenibilidad urbana, gobernabilidad y políticas públicas para la inclusión, todo ello con el único objetivo de lograr ciudades sostenibles que tal y como señala el informe del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) de 2007, requiere

contemplar la ciudad en todas sus dimensiones para poder encontrar las ventajas y destacar el valor potencial que, de cara a la sostenibilidad local y global, tienen las ciudades, a pesar de las externalidades medioambientales negativas que generan las mismas, como el consumo de recursos naturales y energía, la producción de desechos y gases de efecto invernadero, la segregación socioeconómica y espacial etc... de tal manera, que el verdadero reto, del desarrollo urbano sostenible para tales países en que se dan dichos tipos de asentamientos es la construcción de ciudades resilientes, incluyentes y equitativas, lo que implica cambios estructurales locales en los patrones de producción, consumo, uso de la energía, uso del territorio y la forma en que se planifica y gestiona ambientalmente la ciudad.

La consecución del reto a que me he referido y he analizado con anterioridad, y que, en definitiva, no persigue sino tratar de erradicar los asentamientos humanos informales, o cuanto menos, reducir su impacto negativo a la mínima expresión a través de la implementación en los mismos del tan necesario como imprescindible desarrollo sostenible, que debe materializarse en gran medida, cuando no, en toda, a través de la regeneración y renovación urbana, constituye uno de los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el fin de concienciar a la sociedad de que es necesario y urgente poner la sostenibilidad como eje central del diseño de cualquier política social y económica a nivel local, nacional e internacional (Serrano 2017, 9-10). En concreto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible de esta última que tiene que ver con lo que vengo exponiendo y en definitiva, corrobora tal solución, que pasa por implementar la sostenibilidad en las ciudades, es el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11 que pretende: *“Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”*, y ello porque las ciudades constituyen parte de la solución para lograr un desarrollo verdaderamente sostenible (Morán Blanco y Díaz Barrado 2020, 38). De hecho, los expertos en urbanismo señalan que las ciudades bien diseñadas son la forma más eficiente y sostenible de vivir en el planeta, por este motivo, la optimización de los recursos y el menor impacto medioambiental por superficie, constituyen dos grandes desafíos urbanos, pero no los únicos, ya que también se trata de hacer ciudades más habitables y seguras.

En cualquier caso y con ello concluyo el análisis de este segundo gran reto al que debe enfrentarse la ciudad informal, lo cierto, dejando a un lado los más que loables intentos llevados a cabo por las Conferencias de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos HÁBITAT I (Vancouver, Canadá, 1976) y HÁBITAT II (Estambul, Turquía, 1996) y sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible HÁBITAT III (Quito, Ecuador, 2016), es que ninguno de los pronunciamientos surgidos de las mismas, por más claros y rotundos que han sido, así como las políticas, acciones y emprendimientos de todo tipo y clase que han propiciado aquellos, han conseguido alterar los asentamientos humanos informales, o si se prefiere, la ciudad informal, y en particular, a la hora de

implementar en ella el tan necesario como imprescindible desarrollo sostenible, y más concretamente, el desarrollo urbano sostenible (Sáez Mínguez 2018, 4), lo que inevitablemente permite sostener, atendiendo al hecho de que desde la primera Conferencia de Naciones Unidas a que me he referido hasta la última de las mismas ha transcurrido la friolera de cuarenta años, que tal propósito en relación con dichos asentamientos o con tal tipo o clase de ciudad resulta imposible por más que se quiera. Considero demostrado, por desgracia, que la ciudad informal, por su propia estructura, organización y dinámica es totalmente refractaria a implementar la sostenibilidad y todo lo que comporta la misma, aun queriéndolo y deseándolo. Con ello, una vez más, se demuestra que el papel lo soporta todo pero que la práctica, la realidad, es otro cantar, y que tal reto resulta insuperable para dicho tipo o clase de ciudad, aunque, por supuesto, con ello no quiero decir que haya que cejar en su empeño.

Por lo que se refiere al tercer y último de los retos principales a que debe enfrentarse la ciudad informal, debo señalar que a diferencia de lo que sucede en la ciudad oficial, donde es evidente que los derechos humanos de sus convivientes se encuentran total y absolutamente garantizados (Saura Estapá 2010, 203-205), lo que sucede en el caso de la ciudad informal, es todo lo contrario, es decir, una congénita y sistemática incapacidad de garantizar los derechos humanos del conjunto de personas que habitan en ella, por no decir, que malviven en ella, lo que tiene una fácil explicación, si se repara en el hecho de que ya desde su mismo origen no se garantiza en esta última el que, a mi juicio, es un derecho básico y fundamental de todo ser humano, que no es otro que el derecho a la vivienda, el cual lleva aparejado y es el desencadenante de la ausencia de otros derechos, también sumamente importantes para todo ser humano, como el derecho al agua o el derecho a un medioambiente adecuado. Será a estos concretos derechos humanos a los que me referiré brevemente como mero ejemplo de los que incesantemente se vulneran en la ciudad informal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue el primer instrumento que propició el reconocimiento de tales derechos a nivel internacional. En la misma, se reconocen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en condiciones de igualdad, para promover el progreso social y elevar el nivel de vida. Así, en su artículo 25, se establece que: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*. Esta Declaración, aunque es considerada como una recomendación importante para los Estados y puede influir en su comportamiento, y de hecho lo hace, no tiene carácter vinculante y, por tanto, no genera obligaciones en los mismos, por lo que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas acordó separar tales derechos en dos categorías, elaborando tratados

internacionales para la aplicación y desarrollo de los mismos. Estos, son el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que entraron en vigor en 1976.

Los Derechos Humanos recogidos en la Declaración a que con anterioridad me he referido, y más particularmente, la reproducción de los mismos en sendos tratados (Pactos) internacionales, fueron tenidos en cuenta desde un primer momento en prácticamente todos los campos, facetas y ámbitos del actuar humano, y entre ellos, como no puede ser de otra forma, en las relaciones que se dan y acontecen en las ciudades entre quienes las pueblan y entre éstos y la propia estructura, organización y dinámica de aquellas que, inevitablemente, condiciona, y mucho, las relaciones y derechos de sus moradores (González 2002, 36-39). Tal imbricación de los Derechos Humanos con las ciudades ha evolucionado desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (denominada HÁBITAT I) celebrada en Vancouver, Canadá, en 1976, pasando por idéntica Conferencia, celebrada en este caso en Estambul, Turquía, en el año 1996 (denominada HÁBITAT II), hasta desembocar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (denominada HÁBITAT III) celebrada en Quito, Ecuador, en octubre de 2016.

Así, en el documento final de esta última Conferencia a que me he referido con anterioridad (HÁBITAT III), denominado: *“Proyecto de Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible”*, se determina, avanzando en la búsqueda de una “ciudad para todos”, que muchos han dado en considerar como “derecho a la ciudad” (Lefebvre 2017, 25 y ss): *“La igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”*, si bien, es en el apartado número 12 de dicho documento en el que se establece específicamente el vínculo entre Derechos Humanos y ciudad, al tener como objetivo: *“[...] lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional”*.

Con todo, el tema del derecho a la ciudad, fue desarrollado más ampliamente en el primer documento de política *“Derecho a la ciudad y ciudades para todos”*, elaborado durante el proceso preparatorio de la Conferencia HÁBITAT III. En el mismo, se define este derecho como el ejercicio efectivo de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en los tratados, pactos y convenciones internacionales de derechos humanos. Sobre esta base, *“[...] considera*

las propias ciudades como espacios comunes, y prevé el respeto y la protección de los derechos humanos para todos; el pleno ejercicio de la ciudadanía para todos los habitantes...”. Estas Conferencias y documentos a que me he referido con anterioridad, son sólo una breve muestra de la interacción, o si se prefiere, de las relaciones sinalagmáticas existentes entre los Derechos Humanos y la ciudad y viceversa, pudiendo hacer referencia a otros muchos más, también de notable importancia y repercusión global, como, por ejemplo, y sin ir más lejos, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en cuyo artículo 1, titulado precisamente: “Derecho a la ciudad”, se establece en su apartado segundo que: “El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos”.

En íntima relación con el derecho a la ciudad se encuentra el derecho a la vivienda que ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoció como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y fundamental para el disfrute de muchos de tales derechos (Osorio Álvarez 2017, 76 y ss). Posteriormente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de la supervisión de la aplicación del Pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, elaboró diversas observaciones generales al objeto de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto, a la vez que formuló algunas recomendaciones dirigidas a estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en dicho Pacto. Así, en la Observación general número 4 (en desarrollo del apartado 1 del artículo 11 del Pacto), se clarifica el alcance del derecho a la vivienda en el apartado número 7 de dicha Observación, señalando al respecto que: “[...] el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte [...] vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto [...] no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada”.

Por su parte en el apartado número 8 de la misma Observación general número 4 se define la vivienda adecuada a partir de una serie de atributos que vienen a ser los que a continuación extracto: a) Seguridad jurídica de la tenencia: Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:

Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. c) Gastos soportables: Los Estados Parte deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. d) Habitabilidad: Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. e) Asequibilidad: La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.

En cualquier caso y pese a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, los diversos Pactos y Tratados internacionales de toda índole que han regulado y desarrollado tales derechos y muy particularmente, dentro de ellos, el relativo o atinente a la vivienda, así como las múltiples conferencias, cumbres, reuniones que se han celebrado al máximo nivel (Organización de las Naciones Unidas) a lo largo de todos estos años hasta el presente, en que a través de los más variados documentos, objetivos, criterios, conclusiones o recomendaciones se ha tratado de implementar el derecho a la vivienda en los asentamientos humanos irregulares, es decir, al margen de la ciudad oficial, como es el caso de la ciudad informal (Aguilar García 1996, 48-49), lo cierto, y no queda otra que rendirse ante la evidencia, es que la implantación de tal derecho a la vivienda en esta última ha brillado y brilla por su ausencia, debido a que en la misma, por más que se quiera, no se da ninguna de las condiciones ni físicas, ni sociales, ni jurídicas, ni económicas que permite su implementación y menos aún, de lograrlo, que posibilita su garantía y protección.

Otro derecho humano fundamental, muy relacionado, por cierto, con el derecho a la vivienda, es el derecho al agua. A este respecto he de precisar que aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no reconocen explícitamente el derecho al agua, se considera que implícitamente este derecho ha estado contenido tanto en los artículos 3 (derecho a la vida) y 25 (derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal, como en los artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho a la salud) del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Colmenarejo Fernández 2016, 101-102). Por su parte la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución sobre “El derecho al desarrollo”, incorpora “*El derecho a la alimentación y a un agua pura como derechos humanos fundamentales*”, señalando que: “...su promoción constituye un imperativo moral tanto para los gobiernos nacionales como para la comunidad internacional”. En este mismo sentido

se han venido manifestando otros muchos documentos internacionales, como entre otros, los siguientes: La Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2000; la “Observación General número 15. El derecho al agua” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2002; el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en el apartado 66 de sus conclusiones) de 2007; o la propia Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de los Derechos Humanos en 2010, no siendo ninguna excepción la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde se establecen metas y objetivos relacionados con la necesidad de aumentar el porcentaje de población con acceso al agua potable segura y asequible. Pese a todo ello y al igual que ocurre con el derecho a la vivienda, el derecho al agua es un derecho que a día de hoy no se reconoce y menos aún, se garantiza en la ciudad informal.

Otro de los derechos que hay que mencionar junto con el derecho a la vivienda y el derecho al agua, es el derecho al medio ambiente. En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 no se incluyó explícitamente el derecho al medio ambiente, debido, principalmente, al hecho de que en ese momento no existía una conciencia y conocimiento ambiental como el que empezó a desarrollarse a partir de los años 60 con el movimiento medioambientalista moderno. No obstante, pronto las declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas en materia medioambiental empezaron a reflejar en diversos documentos el derecho a habitar el planeta y al medio ambiente (Díez 2004, 147 y ss), como sin ir más lejos la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, aprobada en Estocolmo, Suecia, en 1972, en cuyo principio 1 se contempló la idea de que: *“El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”*. De igual parecer y en la misma línea se han venido manifestando otros muchos documentos surgidos a nivel internacional, como entre otros los siguientes: La Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992; la Declaración surgida de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002; el Protocolo de Kyoto de 2005; la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobada en la Conferencia de Monterrey, México, en 2007; o el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 2012, no siendo ninguna excepción la Nueva Agenda Urbana (HÁBITAT III) contenida en la “Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos”, que destaca en el apartado 14 c) entre sus principios y compromisos: *“Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas promoviendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de*

consumo y producción sostenibles, fortaleciendo la resiliencia urbana, reduciendo los riesgos de desastre, y poniendo en práctica medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos”.

Ni que decir tiene que el derecho a un medio ambiente digno y adecuado en beneficio de la propia supervivencia humana tampoco ha calado ni tenido eco alguno, al igual que el derecho a una vivienda digna y el derecho al agua, en la ciudad informal, en donde nada ha cambiado en relación con tal temática, debido en gran medida, por un lado, a la escasa, cuando no, nula formación y educación de sus moradores, lo que impide que tengan la más mínima concienciación o sensibilización ambiental, y por otro lado, a la necesidad que tienen en muchas ocasiones de arrasar áreas protegidas medioambientalmente como única solución para poder asentarse y sobrevivir (Pinedo López 2012, 270 y ss). En cualquier caso, lo que resulta incuestionable es que la ciudad informal, por su propia esencia y naturaleza, es totalmente renuente y por ello, impermeable, a los derechos humanos, por más que se prediquen los mismos y se persiga su implementación en la totalidad de los asentamientos humanos con independencia del tipo o clase que sean los mismos. Resulta por ello ineludible acometer la transformación, además, urgente e inaplazable, de la ciudad informal en ciudad oficial, pues sólo en esta última es posible la implementación y garantía de aquellos, no concibiéndose que en pleno siglo XXI no tengan cabida los derechos humanos en determinados espacios o ámbitos urbanos que parecen estar exentos de ellos y menos aún, si los mismos son numerosos y se encuentran notablemente poblados como acontece en la ciudad informal.

5. Conclusiones

PRIMERA- La ciudad informal, en contraposición con la ciudad oficial, no es tanto una ciudad en sí, como una parte, superficie o área sustancial de esta última, que ha surgido, bien espontánea, bien paulatinamente, al margen de los dictados y requerimientos que impone y exige el ordenamiento jurídico urbanístico, medioambiental y sectorial aplicable. De hecho, tal circunstancia es la que le otorga a tal sector, zona o espacio concreto de la ciudad, el calificativo de informal, al no seguir la forma, es decir, la estructura, ordenación y configuración legalmente establecida.

SEGUNDA- Son muchas y muy variadas las causas que han propiciado y propician el surgimiento de la ciudad informal, tantas casi, como ciudades de este tipo y clase hay en el mundo, ya que cada una de ellas tiene determinadas particularidades que la hacen única e irrepetible y del mismo modo, las causas que la originan, si bien, abstrayendo las mismas con la finalidad de establecer un mínimo denominador común aplicable a todas ellas, estas son las tres siguientes: En primer lugar, siendo la más importante y trascendente de todas, la pobreza y excesiva desigualdad social existente. En segundo lugar, los movimientos migratorios, tanto los puntuales, masivos e imprevistos, como

los continuos, graduales pero incesantes. En tercer lugar, el “efecto llamada” que origina la legalización de determinadas partes o zonas de la ciudad informal.

TERCERA- Resulta imperativo y obligado reconducir la ciudad informal hacia la ciudad oficial, no sólo por el hecho de converger e interactuar ambas en un mismo territorio municipal conformando una sola realidad urbana, sino, más allá de ello, por los múltiples aspectos negativos, perjudiciales y adversos que la primera de las mismas comporta para todos cuantos habitan en la misma, ante la carestía sistemática que presenta de infraestructuras, dotaciones, equipamientos, espacios y servicios públicos, peligrosidad en sus construcciones y emplazamiento, insalubridad, así como inseguridad, indefensión, empobrecimiento cultural e intelectual, todo lo cual no solo merma la potencialidad y oportunidades de sus moradores, sino que reduce de manera drástica su esperanza de vida.

CUARTA- La implementación del desarrollo sostenible y dentro de él, más específicamente, del desarrollo urbano sostenible, resulta, amén de irrenunciable, de urgentísima implantación en la ciudad informal, si se tiene en cuenta, por un lado, la relativamente dilatada trayectoria que ya tiene a sus espaldas dicho tipo de desarrollo, y por otro lado y en mucha mayor medida, que aquella constituye el epicentro urbano de los desafíos del desarrollo. No obstante, lo cierto es que a pesar de los múltiples pronunciamientos que desde las más altas instancias se han hecho, apenas se ha logrado cambio alguno, demostrando la ciudad informal que por su propia estructura, organización y dinámica es totalmente refractaria a implementar la sostenibilidad y todo lo que comporta la misma, aun queriéndolo o deseándolo.

QUINTA- Pese a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los diversos Pactos y Tratados internacionales de toda índole que han regulado y desarrollado tales derechos, así como las múltiples conferencias, cumbres, reuniones que ha habido al máximo nivel a lo largo de todos estos años desde la aprobación de dicha Declaración hasta el presente, en que a través de los más variados documentos, objetivos, criterios, conclusiones y recomendaciones se ha tratado de implementar aquellos en la ciudad informal, lo cierto, y no queda otra que rendirse a la evidencia, es que la implantación de los Derechos Humanos en esta última han brillado y brillan por su ausencia, debido a que en la misma, por más que se quiera, no se da ninguna de las condiciones ni físicas, ni sociales, ni jurídicas, ni económicas que permiten su implementación y menos aún, de lograrlo, que posibilitan su garantía y protección.

Referencias

Abufhele, V. (2019). La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 45(135), 49–69.

Aguilar García, J. I. (1996). Hábitat II: un compromiso por el derecho a la vivienda. *Crítica*, (839), 48–49.

Arnet Callealta, V. y Naranjo Escudero, E. (2013). Brasil informal: reconstruyendo los límites de la ciudad dual. En C. Guerra de Hoyos, M. Pérez Humanes, C. T. Martín Simona Pecoraio, N. De' Carli y C. Prieto de la Viesca (Dir.), *Procesos extremos en la constitución de la ciudad. De la crisis a la emergencia de los espacios mundializados* (pp. 122–131). Sevilla: Universidad de Sevilla, Escuela Técnica Superior de Arquitectura.

Baeriswyl Rada, S. (2006). Nuevos desafíos urbanos y nuevas herramientas de planificación. *Urbano*, (13), 44–47.

Betancourt Urresta, A. (2013). Prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana: informe internacional 2012. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (13), 151-157.

Bolivar Barreto, T., Guerrero Echegaray, M. y Rodríguez Mancilla, M. (2014). *Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?* Vol. I. Quito: Abya-Yala.

Busso, M. y Messina, J. (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cañizares Ruiz, M. del C. (2005). Los asentamientos humanos y la filosofía de la sostenibilidad. *Revista de Salud Ambiental*, (2), 126-130.

Castiblanco Prieto, J. J., Aguilera Martínez, F. A. y Sarmiento Valdés, F. A. (2019). Principios, criterios y propósitos de desarrollo sustentable para la redensificación en contextos urbanos informales. *Revista de Arquitectura*, 21(1), 21-33.

Castro-Martínez, P. V., Oltra, J. S., Yii, M. E. y Escoriza Mateu, T. (2003). ¿Qué es una ciudad?: aportaciones para su definición desde la Prehistoria. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (7), 1-15.

Chanampa, M. E. y Lorda, M. A. (2020). Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión. *Bitácora Urbano-Territorial*, 30(1), 141-150.

Chardon, A. C. (2010). Reasentamiento y poblaciones urbanas vulnerables. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (69), 50-71.

Clos, J. (2016). La Nueva Agenda Urbana Mundial: una estrategia para el desarrollo sostenible. *Ambienta: La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, (115), 5-11.

Colmenarejo Fernández, R. (2016). Agua: el agua, ¿derecho humano? *Revista de Fomento Social*, (281), 99-102.

Cravino, M. C. (2014). Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales en el espacio barrial de las villas (favelas) de la Ciudad de Buenos Aires. En J.E. Basini Rodriguez, M.R.C. Farias Rufino, V. Montoya Arango y D. Tavares dos Santos (Org.), *Os estudos*

socioespaciais: cidades, fronteiras e mobilidade humana (pp. 66–79). Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas.

Díez, P. (2004). El derecho al medio ambiente adecuado, como derecho humano. En C. San Juan Guillén, J. Berenguer Santiago, I. Olaizola y J.A. Corraliza (Coords.), *Medio ambiente y participación: una perspectiva desde la psicología ambiental y el derecho* (pp. 147-162). Bilbao: Universidad del País Vasco.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 34(102), 25-38.

Fernando Brites, W. (2015). Obras de infraestructura y cambios en el entorno urbano. Acerca del avance de la ciudad legal sobre los asentamientos informales. *Urbano*, 18(32), 6-15.

Galeano Rojas, S. M. y Beltrán Camacho, A. B. (2008). Ciudad, informalidad y políticas públicas: una reflexión desde la sociología de lo cotidiano. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 1(2), 280-297.

García de Hernández, N. (2006). La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Extra 10(218), 1-18.

Gómez Salazar, A. y Cuví, N. (2016). Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (35), 101–119.

González, M. (2002). La ciudad y los derechos humanos. *Página Abierta*, (129), 36–39.

Hardoy, J. E. y Satterthwaite, D. (1987). La ciudad legal y la ciudad ilegal. *Ciudad y Territorio: Revista de Ciencia Urbana*, (70), 3-22.

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.

Llácer Pantion, R. (2017). De HÁBITAT II a HÁBITAT III: construyendo con recursos escasos en Latinoamérica. *Hábitat y Sociedad*, (10), 335–340.

Morán Blanco, S. y Díaz Barrado, C. M. (2020). El objetivo de desarrollo sostenible 11 de la Agenda 2030: ciudades y comunidades sostenibles. Metas, desafíos, políticas y logros. *Cuadernos de Estrategia*, (206), 21–68.

Noriega Moreno, L. H. (2018). La realidad de la planificación territorial en Colombia en el contexto de la relación entre la población y la estructura ecológica principal. El conflicto por la apropiación del suelo. *Revista Internacional de Derecho Ambiental*, 7(20), 199-236.

Osorio Álvarez, A. (2017). Urbanismo, reasentamiento de población y vivienda adecuada: desafíos para la defensa de los derechos humanos en los territorios. *Revista Ratio Juris*, 12(24), 61-86.

Pérez Antolín, M. (1996). Hábitat II: urbanización, desigualdad y subdesarrollo. *En pie de paz*, (42), 35-41.

Pinedo López, J. W. (2012). *Urbanización marginal e impacto ambiental en la ciudad de Montería* (Tesis Doctoral). Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.

Relli Ugartamendía, M. (2019). Desencuentros entre política urbana y política de regularización del hábitat popular en La Plata, Argentina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 39(2), 439-462.

Restrepo Cadavid, P. (2012). La inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano: una comparación entre Medellín y Mumbai. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 44(172), 315-334.

Sáez Mínguez, M. M. (2018). Urbanismo y medio ambiente: de la necesidad a la obligación de su interrelación en la consecución de un desarrollo urbano sostenible. *Práctica Urbanística*, (153), 1-25.

Saura Estapá, J. (2010). La ciudad como actor de derechos humanos: acciones e iniciativas internacionales de promoción de los derechos humanos en la ciudad. En M. A. Martín López y C. Nahuel Oddone (Coords.), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 203-219). Madrid: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Serrano, A. (2017). Retos de la ciudad ante los cambios del mundo hacia el 2030. *Revista de Obras Públicas: Órgano Profesional de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, (3591), 8-21.

Torres Tobar, C. A. (2017). Hábitat III y la nueva agenda urbana. *Bitácora Urbano-Territorial*, 27(2), 7-8.

Vaccotti, L. (2017). Migraciones e informalidad urbana. Dinámicas contemporáneas de la exclusión y la inclusión en Buenos Aires. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, (129), 49-70.

Vargas Gamboa, N. V. (2014). El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, (68), 57-78.

Villegas Moreno, J. L. (2018). Las ciudades y asentamientos urbanos ante los grandes desafíos del desarrollo sostenible: una mirada latinoamericana. En M. Vaquer Caballería, Á. M. Moreno Molina y A. Descalzo González (Coords.), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (pp. 3299-3324). Valencia: Tirant lo Blanch.

Wittger, B. (2018). La crisis urbana brasileña y sus soluciones «desde abajo». *Revista Nueva Sociedad*, (273), 110-121.

A gestão democrática dos recursos hídricos no Brasil e na Espanha: disputas, participação e inovações institucionais

Una gestión democrática de los recursos hídricos en Brasil y España: disputas, participación e innovaciones institucionales

Democratic management of water resources in Brazil and Spain: disputes, participation, and institutional innovations

Jeferson Nogueira Fernandes¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo contribuir com o debate, sobre o processo decisório na gestão dos recursos hídricos, no qual deve ocorrer por meio de processos democráticos com a participação de diversos atores, que necessitam da água para o desenvolvimento de suas atividades econômicas, ambientais ou sociais. A análise da pesquisa observou o desenvolvimento da regulamentação da água no Brasil e na Espanha, a instituição de organismos deliberativos em ambos os países e a necessidade de participação da Sociedade Civil no processo decisório de acesso à água. O resultado indica que a gestão democrática dos recursos hídricos depende da participação dos atores envolvidos e as decisões devem considerar os sistemas existentes na bacia hidrográfica e da confiança recíproca entre os segmentos envolvidos no processo decisório. A metodologia aplicada foi qualitativa, a partir da leitura de teorias contidas na literatura sobre a evolução da legislação brasileira e os conflitos hídricos no Brasil e na Europa.

Palavras-chave: recursos hídricos; gestão; participação

Resumen: Este artículo pretende contribuir al debate sobre el proceso de toma de decisiones en la gestión de los recursos hídricos, el cual debe darse a través de procesos democráticos con la participación de los diversos actores que necesitan del agua para desarrollar sus actividades económicas, ambientales o sociales. El análisis de la investigación observó el desarrollo de la regulación del agua en Brasil y España, el establecimiento de órganos deliberativos en ambos países y la necesidad de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre el acceso al agua. El resultado indica que la gestión democrática de los recursos hídricos depende de

¹ Mestre em Direito pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU)/Faculdade de Direito de Campos (FDC), Pós-Graduado em Direito e Gestão Ambiental pelo UNIFLU/FDC, Doutorando em Sociologia Política pela Universidade do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Membro da Comissão Permanente de Direito Ambiental da OAB-RJ, Professor do UNIFLU, Advogado e Bolsista da CAPES. Currículo completo disponível em: <http://lattes.cnpq.br/5739138453754970>. E-mail jnfernandes@adv.oabrj.org.br.

la participación de los actores involucrados y las decisiones deben considerar los sistemas existentes en la cuenca y la confianza mutua entre los segmentos involucrados en el proceso de toma de decisiones. La metodología aplicada fue cualitativa, basada en la lectura de teorías contenidas en la literatura sobre la evolución de la legislación brasileña y los conflictos del agua en Brasil y Europa.

Palabras clave: recursos hídricos; gestión; participación

Abstract: This article aims to contribute to the debate on decision-making processes in water resource management, which should take place through democratic means with the participation of various stakeholders who depend on water for the development of their economic, environmental, or social activities. The research analyzes the development of water regulation in Brazil and Spain, the establishment of deliberative bodies in both countries, and the need for civil society participation in decision-making regarding water access. The results indicate that the democratic management of water resources depends on the involvement of stakeholders, and decisions must take into account the existing systems within the river basin and the mutual trust among the actors involved in the process. The methodology applied was qualitative, based on a review of theoretical frameworks in the literature concerning the evolution of Brazilian legislation and water conflicts in Brazil and Europe.

Keywords: water resources; management; participation

1. Introdução

Desde muito tempo, a água tem sido palco de disputas entre aqueles que a utilizam, e essas contendas encontraram soluções variadas, inclusive pela força, onde os mais poderosos se sobrepuseram aos mais vulneráveis para garantir o acesso a esse recurso.

Essas divergências não ocorrem apenas no Brasil, mas em escala global, considerando que a água é um bem ambiental fundamental para uma vida saudável e, principalmente, para assegurar uma existência digna para todos.

Assim, é necessário estabelecer um modelo que possibilite o acesso à água de forma ponderada a todos os interessados, sem exclusão, abuso ou utilização da força. Esse modelo de decisão deve privilegiar um processo democrático.

A Lei n. 9.433/97 (Brasil 1997), que disciplinou a Política Nacional de Recursos Hídricos e estabeleceu o Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que procura dar um tratamento distinto ao estabelecido pelo Código das Águas em relação à administração dos recursos hídricos. A lei mencionada estabeleceu um organismo de gestão, que é o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), o qual permite a inclusão de três

segmentos que dependem do acesso às águas, para suas atividades. Isso permite que, em conjunto, alcancem uma decisão justa, democrática e respeitada por todos os grupos envolvidos.

O CBH, normatizado pela Lei n. 9.433/97 (Brasil 1997), funciona como um parlamento das águas e os conflitos são solucionados de várias maneiras, já que o acesso aos recursos hídricos, o qual são escassos, e sua salvaguarda não acontece de maneira pré-determinada.

A múltipla participação na gestão das águas, também ocorre na Espanha, que também enfrenta sérios problemas de escassez hídrica, mas institucionalizou uma estrutura jurídico-administrativa, que possibilita mediar os conflitos e possibilitar decisões democráticas por meio das Confederações Hidrográficas.

O principal desafio a ser enfrentado é que na prática, estes organismos possam, realmente, configurar um espaço democrático de decisões, que viabilizem e compatibilizem os interesses dos diversos interessados, em prol do interesse público, sem a ocorrência de influências políticas ou econômicas.

2. A regulamentação da água no Brasil

É crucial acompanhar a evolução do tratamento legal da água para reconhecer a necessidade de uma gestão democrática no uso e aproveitamento dos recursos hídricos. Como será demonstrada, a proteção ambiental nem sempre foi o foco das leis que regularam o uso e o aproveitamento das águas no Brasil.

A água sempre foi uma fonte de preocupação e requer cuidados específicos, pois sua escassez ou contaminação sempre resultaram em grandes danos ambientais, sociais e econômicos. No Brasil colonial, as Ordenações já estabeleciam a proibição do lançamento de substâncias que pudessem, de algum modo, provocar a morte de peixes (Wainer 1999).

É evidente que, as regras presentes nas ordenações possuíam um caráter fortemente econômico, já que os peixes estão incluídos na cadeia econômica. Portanto, não havia uma preocupação em salvar a água devido à sua relevância ambiental (Fernandes 2022).

Durante o período monárquico brasileiro, a Lei 1º de outubro de 1828 (Brasil 1828), que regulamentava as responsabilidades municipais, incluía a gestão das águas como um serviço público. As Câmaras Municipais tinham o poder de estabelecer normas para o uso das águas em aquedutos, chafarizes, poços, além do esgotamento de pântanos.

As disputas sobre o uso da água não é um problema recente, mas a má distribuição dos recursos hídricos é tema de debate e de medidas do governo há muito tempo. Um exemplo que ilustra essa realidade é a transposição do rio São Francisco, para resolver a questão da escassez de água no Nordeste. O conflito em questão foi documentado no julgamento ACO 876 MC do Supremo Tribunal Federal, onde o ministro relator destacou que durante décadas o problema do acesso à água no Nordeste foi tratado de maneira assistencialista, complicando o acesso à água para as pessoas, especialmente, as menos favorecidas financeiramente.

Depois da proclamação da república e com o surgimento do Código Civil de 1916 (Brasil 1916)², a água foi regulamentada, particularmente, por meio da servidão. Essa medida desconsiderava a propriedade absoluta da água, passando a entender a necessidade de utilizar este recurso ambiental sem estar ligado ao proprietário ou ao possuidor da terra. (Freitas 2008).

Ao longo da Constituição de 1934 (Brasil 1934a), a regulamentação jurídica da água sofreu várias abordagens. Inicialmente, a ordem constitucional atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre água. Além disso, estabeleceu o controle da União sobre lagos e águas correntes, bem como sobre as que banhavam mais de um Estado-membro ou aquelas que se encontravam nas fronteiras com outros países.

Nessa época, a ordem constitucional vigente permitia ao Estado subtrair dos proprietários rurais o controle sobre os cursos d'águas, que cortavam ou margeavam suas propriedades, visando atender outras necessidades e interesses (Braga, Flecha, Pena e Kelman 2006).

Na estrutura jurídica constitucional de 1934, a água era regulada na esfera econômica e social. No entanto, é claro que, naquele período, a questão econômica prevaleceu sobre os objetivos sociais (Antunes 2004).

O Código de Águas (Brasil 1934b), estabelecido durante a era constitucional de 1934, alterou a interpretação jurídica da água, abandonando uma visão básica do direito de vizinhança e de uso privado, no qual beneficiava, principalmente, os proprietários de terras e era visto como um bem de baixo valor econômico. Nesta nova estrutura infraconstitucional a água foi tratada como um recurso natural vital para o progresso do país, recebendo regulamentações e mecanismos de intervenção do governo para preservar a sua qualidade. Além disso, começou a ser vista como um ativo de grande valor econômico e coletivo, abandonando a visão que a considerava um bem privado e de caráter individual (Antunes 2004).

Na época da sua promulgação, o Código das Águas (Brasil 1934b) se demonstrou um diploma moderno e uma das leis sobre águas mais completa do mundo, sendo modelo para elaboração de diversas leis de outros países, mas, infelizmente, o poder público se

²Revogada em 2002.

preocupou somente com a regulamentação das normas concernentes ao aproveitamento hídrico e as outras matérias foram tratadas de forma pontual, à medida que os problemas apareciam (Braga, Flecha, Pena e Kelman 2006).

No que diz respeito ao tratamento da água e sua regulamentação, a Constituição Federal de 1937 (Brasil 1937) praticamente manteve as normas estabelecidas na Constituição Federal anterior.

A Constituição Federal de 1946 (Brasil 1946) manteve a atribuição da União para legislar sobre recursos hídricos, porém deu aos Estados-membros o direito de suplementar ou complementar a legislação federal. Isso implementou o princípio da predominância do interesse, considerando as especificidades de cada Estado-membro, complementando a legislação federal de acordo com as particularidades de cada um.

Apesar da ordem constitucional de 1946 permitir a suplementação da legislação federal pelos Estados-membros, tal competência não foi exercida de fato, uma vez que os conflitos existentes a época não atraía a atenção das autoridades públicas. Ressaltando que, a regulamentação do uso das águas na produção de energia elétrica permaneceu, exclusivamente, sob a competência da União (Braga, Flecha, Pena e Kelman 2006).

A Constituição Federal de 1967 promoveu um retrocesso na regulamentação das águas, ao retirar dos Estados-membros da Federação a capacidade de complementar a legislação federal, mantendo apenas a competência legislativa para a União (Antunes 2004).

A ordem constitucional também inclui nos bens estaduais os lagos e os rios, quando da nascente até a foz estivessem nos seus limites territoriais (Braga, Flecha, Pena e Kelman 2006).

A Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988) mudou a maneira como o Brasil lida com os recursos hídricos. Primeiramente, é importante destacar que esta Constituição possui um capítulo dedicado ao meio ambiente. Sendo a água um recurso ambiental, a sua proteção deve estar em conformidade com o sistema constitucional ambiental, inclusive, no que diz respeito ao dever de proteção que cabe tanto ao Poder Público quanto à sociedade (Fernandes, 2022).

Portanto, fortaleceu-se a compreensão de que a água é um bem difuso e que sua titularidade é de toda a coletividade. Desta forma o sistema jurídico deve garantir o uso justo deste recurso, que não é suficiente para satisfazer todos os interesses de forma infinita, tendo em vista sua situação de escassez (Fernandes, Ramalho, Rosa, Souza e Mello 2020).

Assim, a Sociedade assumiu a responsabilidade de contribuir para a democratização do acesso à água, participando dos processos de resolução de conflitos, que surgem entre os vários atores que dependem da água como recurso econômico, social e ambiental.

Inicialmente, a Constituição estabeleceu a gestão das águas, dividindo-as entre a União e os Estados (GRAF 2008). Além disso, estabeleceu uma divisão de competência distinta das anteriores, ao atribuir à União a prerrogativa exclusiva de legislar sobre águas. Inclusive, no que diz respeito à competência executiva, a Constituição estabeleceu a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, evidenciando que o assunto deve ser abordado por meio de legislação nacional e não federal, definindo ações para os demais entes federativos. (Antunes 2004).

Com a promulgação da nova constituição, tornou-se imprescindível uma nova interpretação sobre a propriedade dos recursos hídricos (Libanio 2018). Foi estabelecido que rios, lagoas e águas superficiais e subterrâneas são propriedades da União e dos Estados. Além disso, no capítulo sobre o meio ambiente, estabeleceu-se que os recursos ambientais são um bem de uso comum. Portanto, é essencial o envolvimento da sociedade na proteção das águas, pois, sendo um recurso ambiental, sua administração deve ser democrática e participativa.

Portanto, com a promulgação da Lei n. 9.433/97, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema de Gerenciamento, a administração das águas sofreu alterações. Agora, não é apenas responsabilidade do Estado a administração dos recursos hídricos, mas também de todos os grupos interessados na resolução de conflitos relacionados ao uso das águas. Entende-se que, embora a Constituição Federal determine que rios, lagoas e suas águas são propriedades da União e dos Estados, ela também definiu que tal recurso, por ser ambiental, é de uso comum e indispensável (Fernandes 2022).

No entanto, uma das principais alterações introduzidas pela Lei n. 9.433/97 foi a mudança na percepção do valor da água, que antes não era reconhecida claramente como um recurso econômico. Além disso, a compreensão de que os rios não eram apenas elementos geográficos isolados foi substituída pela noção de bacia hidrográfica. Isso permite uma gestão mais eficaz do recurso, já que o planejamento é feito de maneira integrada (Antunes 2004).

3. A gestão dos recursos hídricos no Brasil

No Brasil, o acesso à água sempre foi objeto de conflitos. Por muito tempo, a administração dos recursos hídricos esteve sob a responsabilidade exclusiva dos governos, que beneficiava segmentos específicos de poder ou com propósitos assistenciais. Isso pode ser observado na decisão do Ministro Sepúlveda Pertence do Supremo Tribunal Federal na ACO 876 MC-BA, o qual declara que as ações das autoridades, sejam governamentais ou privadas, com o intuito de resolver o problema da

escassez hídrica no nordeste brasileiro, adquiriu um caráter rotineiro, no qual condutas assistencialistas com ganhos políticos se tornaram comum, conjuntamente com resistência dos que se beneficiavam do problema.

Da mesma forma ocorreu em Campos dos Goytacazes, no Estado do Rio de Janeiro, no qual os conflitos pelo acesso e uso das águas entre agricultores, pescadores e ambientalistas sempre geraram problemas e confrontos. Frequentemente, o Poder Público se alinhava aos interesses dos grupos dominantes, permitindo o domínio do uso dos recursos hídricos (Carneiro 2003).

Um dos conflitos que ocorreram na região acima mencionada, envolveu pescadores, agricultores e ambientalistas, relacionadas às obras de canais de drenagem e irrigação conduzidas pelo extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS, que operou de 1935 até aproximadamente 1975 (Soffiati 2011).

Considerando que, o ordenamento jurídico anterior a ordem constitucional de 1988, não foi capaz de solucionar os conflitos e, com certeza, não poderia, pois não possuía os princípios e valores que se necessita aplicar para a gestão democrática das águas e, também, porque a água não possuía uma concepção muito clara sobre sua disponibilidade democrática. Tanto que o Código de Águas (Brasil 1934b) que era a principal norma infraconstitucional não conseguiu estabelecer um sistema que proporcionasse um equilíbrio hídrico e solucionasse os conflitos pelo uso das águas (Berreta 2013).

Os modelos de gestão das águas, naquela época, não atendiam os interesses dos grupos sociais de forma equilibrada e, conseqüentemente, se demonstraram insuficientes diante a necessidade de água pelos vários segmentos que a utilizam para fins múltiplos.

Entre os modelos existentes, podemos destacar o burocrático, marcado pela centralização de poder, geralmente nas mãos do Estado, por meio de leis e decretos. A principal falha reside precisamente na centralização do poder, uma vez que se acreditava ser possível prever todas as utilizações e diversos interessados nas águas. Dessa maneira, valorizava-se o formalismo, negligenciando as demandas dos usuários e da sociedade. No Modelo Econômico-Financeiro, as negociações são predominantes, utilizando instrumentos financeiros e econômicos, o que reforça os programas de saneamento, irrigação, reflorestamento e outros. Este modelo não era eficaz, pois via o ambiente como imutável e inflexível. Assim, a promoção de programas abstratos poderia não atender às demandas reais. Em última análise, o modelo sistêmico de integração participativa, considerado o mais avançado atualmente, congrega todos os envolvidos no uso das águas para, em conjunto, estabelecerem a gestão das mesmas. Reunindo todos os segmentos para negociarem soluções que possam satisfazer o interesse de todos (Ferreira, Silva e Pinheiro 2008).

A necessidade por uma mudança no modelo de gestão das águas no Brasil surge na década de 80, quando os setores técnicos do governo percebem a necessidade de modificar a legislação que regula a gestão das águas. Até aquele momento, a principal legislação era o Código de Águas de 1934 (Brasil 1934b), que ainda não tinha todos os seus objetivos devidamente estabelecidos, incluindo as regras relativas ao uso das águas. (Braga, Flecha, Pena e Kelman 2006). Essa tendência de alteração do sistema de gestão foi influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre as Águas, que ocorreu no ano de 1977 (ANA 2002).

Percebeu-se que os recursos hídricos são limitados e não conseguem satisfazer todas as necessidades de maneira não regulada. No entanto, todos têm o direito de utilizar as águas, conforme estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos da Água. Além disso, as escolhas sobre o uso das águas não podem ser feitas com base em critérios não democráticos.

Portanto, a conduta social relacionada ao uso das águas precisa ser alterada, adotando uma nova interpretação que considera o indivíduo como um ser social e que a perspectiva puramente econômica não é adequada para justificar o acesso à água, sendo a democracia o alicerce da gestão dos recursos hídricos. Assim, era imprescindível que se modificasse as atitudes em relação aos recursos ambientais, incluindo a água, uma vez que estes devem ser empregados para o benefício da sociedade.

A ideia de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil iniciou-se em 1986, com a criação de um Grupo de Trabalho, com a participação de órgãos e entidades federais e estaduais, pelo Ministério de Minas e Energia (Braga, Flecha, Pena e Kelman 2006).

O Estado de São Paulo declarou em 1986 que a gestão dos recursos hídricos não deveria ser limitada aos especialistas, mas deveria incluir a participação da sociedade nas discussões e decisões que envolvem o uso diversificado das águas. Essa orientação foi adotada pela Declaração Universal dos Direitos da Água de 1977. Esse princípio foi identificado na Carta de Salvador de 1987, publicada pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH durante o VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos.

Enquanto São Paulo avançava na implementação de uma gestão participativa dos recursos hídricos, o Espírito Santo criou o primeiro Consórcio Intermunicipal Santa Maria/Jucu, com o propósito de facilitar as negociações entre os usuários de água interessados em resolver e atenuar os conflitos presentes (ANA 2002).

Com a necessidade de criar um novo modelo de administração dos recursos hídricos e, consequentemente, a relevância de instituir um gerenciamento desses bens, a Constituição Federal de 1988 normatizou no artigo 20, XIX, a exigência de estabelecer um controle nacional. A partir desse momento, os Estados-membros começaram a

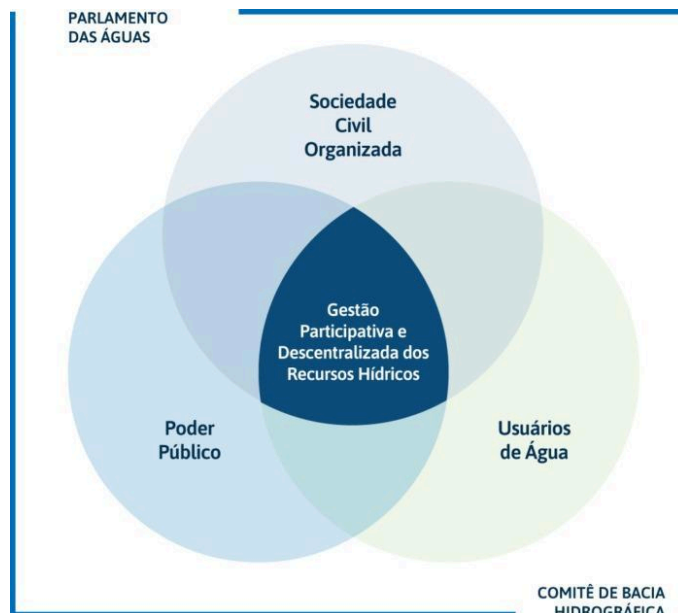
incluir a necessidade de existir um gerenciamento estadual, que pudesse se adequar às normas do gerenciamento nacional, caso este viesse a existir (ANA 2002).

No ano de 1991, o Estado de São Paulo instituiu, através da Lei Estadual n. 7.663/91, o Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos, cuja administração deveria ser realizada pelos CBH. É importante destacar que, a promulgação da lei estadual ocorreu antes da lei nacional, que só apareceu em 1997.

A Lei Nacional n. 4.933/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e estabeleceu o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos e incorporou os princípios da Declaração de Dublin, especialmente, a necessidade de participação de todos, incluindo o Poder Público, a sociedade e os usuários.

O sistema implementado pela Política Nacional de Recursos Hídricos que valorizou a contribuição dos segmentos do poder público, usuários e sociedade civil, por meio de soluções negociadas, incluiu que a gestão deveria ocorrer por meio dos CBH, que são entidades que integram a estrutura pública do Estado. Por meio deste organismo se permite uma decisão política que busque atender às necessidades de vários setores que dependem do uso das águas. No entanto, é importante lembrar que o atendimento deve ser realizado de acordo com a necessidade, a disponibilidade e, principalmente, de forma equilibrada (Ferreira, Silva e Pinheiro 2008).

Figura 1. Estrutura dos Comitês de Bacia Hidrográfica. (CBH Rio das Velhas)



O CBH do sistema jurídico brasileiro foi inspirado no modelo comunitário do Tribunal de las Aguas de la Valencia, na Espanha que por sua natureza de órgão comunitário

baseado na tradição é responsável em mediar e resolver as disputas relacionadas ao uso das águas (Arend 2022).

Elinor Ostrom (1990) destaca que, o Tribunal das Águas de Valencia é um exemplo bem-sucedido na administração de recursos coletivos, particularmente a água. Isso se deve à sua habilidade de tomar decisões consensuais por meio comunitário, preservando um recurso escasso, mas permitindo sua utilização para várias atividades vitais, particularmente na agricultura de Valencia. Assim, para a economista, é crucial observar e implementar certas características na administração de bens comuns, tais como: a) limites claramente estabelecidos; b) conformidade entre as regras de apropriação e provisão e o contexto local; c) penalidades progressivas; d) métodos de resolução de conflitos; e) reconhecimento mínimo de direitos de organização; e f) projetos interligados.

Para Granziera (2006), a partir do surgimento de forma nacionalizada da gestão dos recursos hídricos, através do CBH, o segmento dos usuários, que antes somente mantinham relacionamento e contribuições com o Poder Público, pois estes exerciam o controle hídrico, passou a estabelecer um canal de comunicabilidade com o segmento da Sociedade Civil e, possivelmente, com outros atores que podem contribuir com a gestão hídrica. Situação que não existia já que a Sociedade Civil, simplesmente, tinha de tolerar as diretrizes fixadas pelo governo.

Através de um mecanismo de negociação, é possível conciliar os usos com as necessidades dos segmentos do CBH. Para isso, é necessária a interação sociotécnica entre as instituições participantes, que não apenas defenderão seus interesses, mas também reforçarão o processo decisório (Guivant e Jacobi 2003).

Em alguns territórios da Europa, que também enfrenta dificuldades com a escassez hídrica, a solução para minimizar os problemas surgiu por meio da formação de *cluster* de atores interessados que adotaram um modelo de inovação chamado de Tríplice Hélice - TH idealizado por Etzkowicz (2009), que reunia no *cluster* três segmentos, universidades, empresas e poder público.

Por esse modelo encontraram soluções mediadas para minimizar o problema da escassez hídrica, como pode ser observada no projeto implantado no Norte de Portugal, Andaluzia em Espanha, Poitou- Charentes em França (Albino e Chapin – “NOVIWAN” Martins *et al.* 2013), como também na região da Múrcia, no sudeste da Espanha (Compagnucci e Spigarelli 2018).

Os territórios que fazem parte do projeto NOVIWAN enfrentam desafios comuns, que são solucionados através de soluções conjuntas entre os três setores da TH: o governo, as empresas e as universidades. Portanto, o projeto implementou o modelo da TH com o objetivo de reforçar a administração das águas em seus territórios (Martins *et al.* 2013).

Com a composição dos grupos interessados na administração das águas, foi possível analisar os resultados do SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) e, consequentemente, elaborar um Plano de Ação Conjunta entre os territórios da NOVIWAN que, através da eficiência hídrica, buscam o desenvolvimento (Martins *et al.* 2013).

Já no sudeste da Espanha, na província de Múrcia, localizada na Região Hidrográfica do Rio Segura (RBD-Confederación Hidrográfica del Segura), a escassez de água é acentuada por diversos fatores, incluindo o aumento da temperatura, a redução das precipitações e os eventos de seca e cheia. No entanto, a agricultura tem um papel crucial naquele território (Compagnucci e Spigarelli 2018).

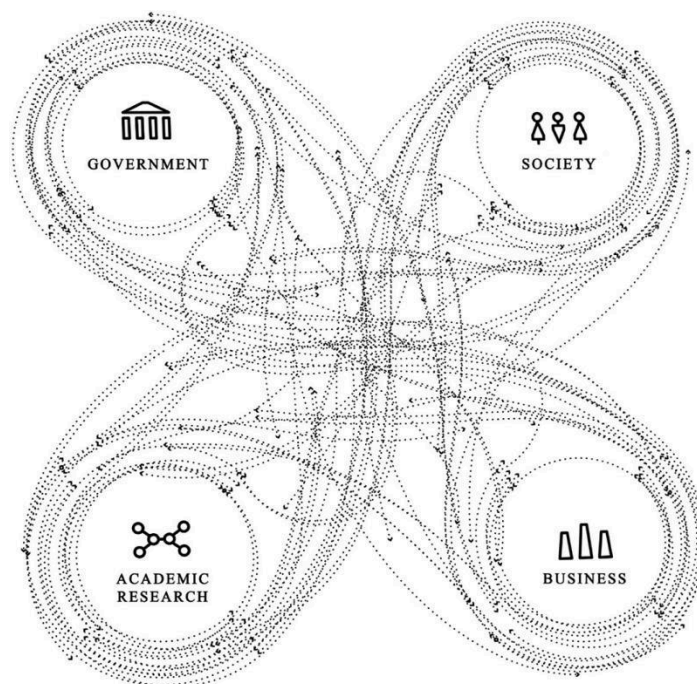
Em busca de progresso na inovação, esta região adotou a TH, com o objetivo de atender às demandas do mercado, contribuindo assim para o crescimento econômico e social (Compagnucci e Spigarelli 2018). Assim, por meio da TH, possibilitou entender os desafios na criação de um ambiente propício para a inovação e o desenvolvimento.

Lamentavelmente, o modelo de TH proposto por Etzkowicz (2009) não atinge a plenitude necessária no processo decisório de acesso à água, ao não incluir a sociedade civil como parte integrante (Prochnow, Vieira, Baggio, Allebrandt e Sausen 2022), ignorando suas necessidades e anseios e tratando a água apenas como um recurso econômico.

Portanto, é essencial incluir uma quarta hélice, envolvendo a sociedade civil no processo de inovação com foco na solução de problemas que também impactam esta sociedade.

Segundo Carayannis e Campbell (2009), os criadores da quádrupla hélice - QH, é crucial que o processo de conhecimento, consenso e inovação, o qual irá resultar em uma decisão que leve em conta a contribuição da sociedade civil. Ela pode ter um impacto através de sua cultura e valores sociais nas decisões de consenso dos integrantes do espaço da QH.

Figure 2. The Quadruple Helix Model adapted by Fraunhofer (2016), originally developed by Carayannis and Campbell (2009). (Schütz, Heidingsfelder e Schraudner, 2019)



O CBH utiliza uma abordagem semelhante à da Quádrupla Hélice - QH proposta por Carayannis e Campbel (2009), cujo objetivo é gerar uma sinergia focada em soluções, impulsionando o desenvolvimento em torno de uma dinâmica focada na inovação. Portanto, a união de quatro setores - universidades, empresas, sociedade civil e governo - pode potencializar espaços de conhecimento, consenso e inovação na resolução de conflitos presentes em um território.

É evidente que, este processo decisório pode se desviar de seu propósito, especialmente, devido às décadas de aproximação entre os segmentos usuários e o Poder Público e o distanciamento da Sociedade Civil. No entanto, é crucial a constante observação do comportamento entre os grupos, para evitar que a negociação se converta em manipulação. A Sociedade Civil desempenha um papel crucial neste trabalho de supervisão e mudança de comportamento, sendo o setor encarregado de concretizar os interesses coletivos. Portanto, é crucial que o governo implemente campanhas de sensibilização, especialmente, entre as organizações civis, sobre a relevância da participação social nos órgãos de gestão de água e meio ambiente (Jacobi e Barbi 2007). Um caso de monitoramento realizado pela Sociedade Civil aconteceu em Campos Goytacazes, onde ecologistas acionaram o Ministério Público Federal para propor a Ação Civil Pública, visando cobrar ações das entidades responsáveis sobre a gestão do sistema de canais de irrigação e drenagem, com cerca de 1350 km de extensão, que se encontrava desamparado pelo governo. Outra ação significativa da Sociedade foi o requerimento ao Ministério Público Estadual, que culminou com a propositura de uma Ação Civil Pública com o objetivo de delimitar 22 lagoas no município de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro (Soffiati 2011).

Os canais mencionados anteriormente foram construídos pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS, entre 1935 e 1975, com o objetivo de atender às necessidades da economia agrícola e sanitária. Para isso, utilizou-se das lagoas por meio do rebaixamento e retificação de suas linhas naturais, resultando em um empobrecimento ecológico da área, inclusive com o desaparecimento de algumas lagoas (Soffiati 2011). Com o fim do DNOS em 1990, o sistema altamente complexo ficou comprometida, pois sua administração sempre serviu a interesses particulares e imediatos de uma elite específica de produtores rurais (Carneiro 2003). Isso resultou em um aumento dos conflitos relacionados ao uso das águas, uma vez que as decisões não eram baseadas em processos democráticos (AGEVAP 2007).

A abordagem proposta pela Lei de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil visa precisamente criar, através do CBH, um órgão que possa congrega diferentes segmentos, que geralmente possuem conflitos nos interesses.

Com o objetivo de estabelecer um ambiente de discussão entre todos os envolvidos no uso do bem ambiental, incluindo o Poder Público, os Usuários e a Sociedade Civil, o CBH deve considerar em suas deliberações todos os sistemas que integram a bacia hidrográfica e não se isolar em um aspecto, seja ele ambiental, econômico ou social (Moreno 2019). Deve-se considerar todo o território no processo decisório, observando a realidade existente naquele espaço e as necessidades dos que vivem nesse ambiente, no qual o CBH se torna um organismo responsável por efetivar uma gestão territorial sustentável (Oosterbeek 2012).

Para o êxito na contribuição decisória, é crucial que ao se engajarem nos processos decisórios, os participantes detenham uma confiança mútua, construída por meio dos debates sobre controle e regulamentação (Poteete, Ostrom e Janssen 2011).

Os debates e a elaboração de estratégias conjuntas devem acontecer de forma que os membros dos segmentos possam compreender as necessidades uns dos outros, criando assim um ambiente de confiança mútua e uma gestão unificada e compartilhada (Poteete, Ostrom e Janssen 2011).

A interação próxima entre os envolvidos é crucial para estabelecer um ambiente de compromisso, colaboração e responsabilidade recíproca. Isso ocorre porque os contribuintes terão acesso a informações sobre as ações e expectativas de outros contribuintes, que compartilham a autoridade de regulamentar o uso do bem comum (Poteete, Ostrom e Janssen 2011).

Portanto, é crucial que os CBH funcionem como um meio de conciliar interesses e proporcionar à Sociedade um espaço genuíno de participação. Assim, aqueles que serão impactados pela decisão têm a oportunidade de participar e influenciar no processo decisório, fornecendo elementos pertinentes aos seus interesses. Ao final das

negociações entre os vários segmentos, é estabelecido um compromisso e a responsabilidade com a decisão tomada. Esta deve refletir o entrelaçamento dos interesses de todos os participantes, promovendo um equilíbrio social e também a distribuição do poder político entre todos os grupos.

5. Uma análise comparativa da gestão das águas do Brasil e da Espanha

Assim como no Brasil, a Espanha possui sérios problemas relacionados a escassez hídrica e, conseqüentemente, a disponibilidade da água gera conflitos, uma vez que diversas são as necessidades pelo uso das águas.

A crise hídrica espanhola atinge, aproximadamente, 70% do seu território, por consequência da irregularidade de chuvas na região central, nordeste, sudeste, sudoeste e oeste do país, sendo o norte o local que enfrenta menos problema pela ausência de chuvas (Silva 2023).

Segundo José Irivaldo Alves Oliveira Silva (2023), as regiões mais áridas da Espanha ocupam, aproximadamente, 2,6% do território com precipitações menores de 300 mm nas províncias da Almeria, Alicante e Múrcia.

Na província da Múrcia, como já demonstrado neste artigo, teve que aplicar o modelo da TH para alcançar soluções para a crise hídrica, por meio de inovação e desenvolvimento de novas condutas para atender o mercado que necessita da água para a manutenção da agricultura, que é a atividade principal da província.

A Espanha, buscando estabelecer um planejamento hídrico, acompanhou algumas normatizações da Carta Europeia da Água do ano de 1968 (Silva 2023), que correspondia a um documento proclamado pelo Conselho da Europa em Estrasburgo, que tinha por objetivo apontar questões problemáticas relacionadas à água, no qual disciplinava alguns princípios para uma gestão sustentável e identificando a água como um bem essencial para vida.

Assim como o Brasil, a Declaração de Dublin de 1992 foi outro diploma importante na construção do ordenamento jurídico espanhol sobre recursos hídricos, uma vez que o país incorporou diversos princípios contidos no documento (Silva 2023), em especial a necessidade de uma gestão integrada.

Outro documento internacional essencial na compreensão da gestão e da governança das águas na Espanha é a Diretiva Marco da Água 2000/60/CE - DMA, no qual reforça o conteúdo dos diplomas anteriores, em especial no que tange que a gestão dos recursos hídricos, que deve ser realizada considerando a bacia hidrográfica como unidade territorial (Dantas e Schmitt 2015).

A DMA estabelece normatizações essenciais na regulamentação da União Europeia, dentre elas a importância da implementação de planos hidrológicos e de análises econômicas para o uso dos recursos hídricos, no qual os países membros passaram a ter de incluir as diretivas da DMA na legislação nacional (Dantas e Schmitt 2015).

A Espanha inseriu a sua legislação as diretivas da DMA por meio do art. 129 da Lei 62/2003, no qual além de outras diretivas o país passou a estabelecer um quadro comunitário de ação no domínio da política da água (Silva 2023). Tratando de um regime econômico e financeiro da água com a introdução do princípio da recuperação de custos para serviços relacionados à gestão da água.

Semelhante ao Brasil, na Espanha também se entendeu que a governança das águas é influenciada por diversos fatores como mudanças climáticas, escassez, questões econômicas e sociais, razão pelo qual que a participação nos processos decisórios é elemento fundamental para o desenvolvimento de uma gestão integrada e democrática, no qual os atores representantes dos setores econômicos (usuários) e sociais (associações de defesa) passam a atuar de forma ativa das decisões com responsabilidade e compromisso com o uso das águas (Silva 2023).

Inicialmente, os organismos de bacia eram denominados de Confederações Sindicais Hidrográficas e sua formação ocorria por discricionariedade da administração pública ou dos administrados, quando estes, reunindo 70% dos representantes agrícolas e industriais, solicitavam a criação do organismo, mas o Real Decreto Lei de 5 de março de 1926 normatizou um novo modelo de organismo de bacia passou-se a chamar de Confederações Hidrográficas (Mota 2016).

Para o manejo dos recursos hídricos, a Espanha descentralizou-se criando os organismos de bacia que correspondiam a estruturas de administração especializada, no ano de 1926, que naquela época tinham como atribuição principal a construção de infraestrutura hidráulica (Mota 2016).

Evidente que, o manejo das águas de 1926 até a presente data mudou consideravelmente, uma vez que a Constituição Federal de 1978 em seu artigo 45 normatiza que a proteção ambiental é um dever do poder público, pautado na solidariedade coletiva, com o objetivo de propiciar que cada cidadão possa desfrutar de um ambiente adequado ao desenvolvimento pessoal, como também o país incorporou princípios da União Europeia.

A inclusão, como dito acima das diretivas da DMA e outros documentos internacionais mudaram as atribuições dos organismos de bacia, em especial das Confederações Hidrográficas, que passaram a ter um papel fundamental no desenvolvimento sustentável, em especial na proteção e na regulamentação do uso da água (Mota 2016).

As Confederações Hidrográficas, segundo a Lei das Águas de 1985 e posteriormente pelo Real Decreto Legislativo 1/2001, são organismos autônomos de organização e funcionamento da administração geral do estado, adstritas, para efeitos administrativos, ao Ministério do Meio Ambiente.

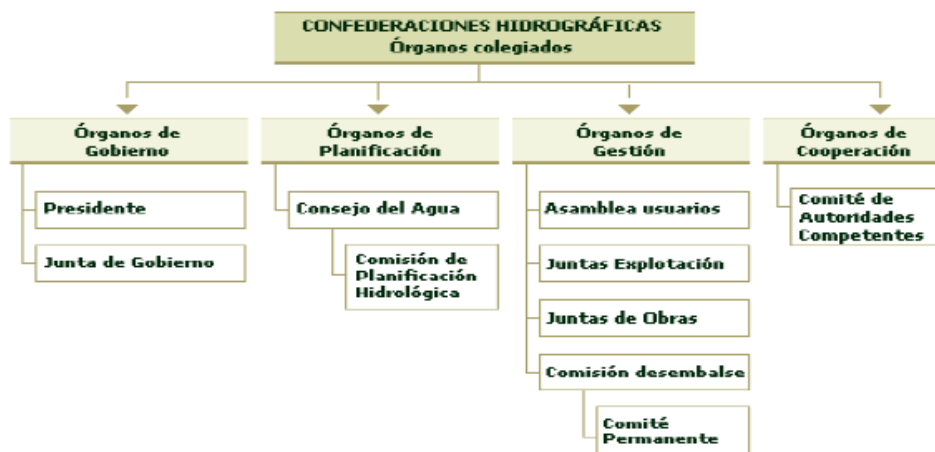
Estas são entidades de direito público, com personalidade jurídica própria que não estão vinculados ou hierarquizados na estrutura do Estado, já que possuem autonomia decisória, independente do governo, mas estão ligadas administrativamente ao Ministério do Meio Ambiente (Mota 2016).

Ocorre que, para a existência de uma Confederação Hidrográfica é necessário que a bacia ultrapasse o território de uma comunidade autônoma, uma vez que se a bacia estiver restrita a uma única comunidade, o processo decisório passa a ser do Conselho de Autoridades Competentes, mas nesses casos o Conselho Nacional de Águas permanecerá no ápice da estrutura administrativa hídrica da mesma forma que ocorre com as confederações (Silva 2023).

Para Mota (2016), as Confederações Hidrográficas da Espanha são organismos de bacia semelhantes aos Comitês de Bacia Hidrográfica criados pela Lei n. 9.433/97 no Brasil, uma vez que possuem estrutura e atribuições análogas, conforme pode ser observado nos artigos 21 ao 25 do Real Decreto Legislativo 1/2001 e nos artigos 37 ao 40 da Lei Brasileira n. 9.433/97.

As Confederações Hidrográficas, assim como os Comitê de Bacia Hidrográfica, são órgãos colegiados com participação múltipla de atores, que possuem interesses na gestão hídrica. Com isso, da mesma forma que ocorre com os comitês no Brasil a estrutura organizacional das Confederações na Espanha é formada por órgãos do governo, planejamento, gestão e cooperação, demonstrando uma participação variada no processo decisório.

Figura 3. Estrutura das Confederações Hidrográficas. (Mota, 2016)



Desta forma, as Confederações Hidrográficas na Espanha possibilitam que usuários participem dos processos decisórios e possam contribuir com o planejamento da política hídrica da bacia hidrográfica da sua região e, também, acompanhe a execução das diretrizes, metas e decisões administrativas, uma vez que esses organismos detêm poderes de atuação nas comunidades autônomas espanhola (Silva 2023).

Conforme o site do Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (2025), atualmente, a Espanha possui nove Confederações Hidrográficas, que são: Confederação Hidrográfica do Tejo; Confederação Hidrográfica de Segura; Confederação Hidrográfica do Miño-Sil; Confederação Hidrográfica de Júcar; Confederação Hidrográfica do Guadiana; Confederação Hidrográfica do Guadalquivir; Confederação Hidrográfica do Ebro; Confederação Hidrográfica do Douro e Confederação Hidrográfica Cantábrica.

6. Conclusão

No Brasil, a gestão dos recursos hídricos sempre esteve sob o controle do Estado, porém por um longo período o Poder Público não adotou critérios democráticos para garantir o acesso à água a todos.

Durante muitos anos, o Estado atuou como o único gestor de direito dos recursos hídricos, possuindo tanto o bem ambiental quanto a responsabilidade pela administração das águas.

De fato, o Poder Público e os grupos de usuários que usam os recursos hídricos para fins econômicos sempre mantiveram uma estreita relação e influenciavam diretamente as decisões das entidades governamentais sobre a administração desses recursos.

Essa proximidade e uma perspectiva individual sobre o uso das águas resultaram em vários conflitos entre aqueles que precisam e têm direito ao acesso à água.

A sociedade durante muito tempo foi excluída do processo decisório, necessitando recorrer aos órgãos ministeriais para ter suas necessidades sociais e ambientais atendidas.

A concepção de que a água deve ser considerada apenas como um recurso econômico está obsoleta e impede a realização dos direitos de sobrevivência do ser humano. Assim, deve-se garantir um acesso racional e ponderado aos recursos hídricos, onde os interesses econômicos não prevaleçam sobre os sociais e ambientais.

Um dos maiores obstáculos para a eficácia deste modelo democrático de tomada de decisões é a efetiva participação da Sociedade Civil, que atua como uma constante monitora das ações do Governo e dos Usuários, prevenindo a aproximação destes em

favor apenas de interesses econômicos e individuais, sem uma perspectiva coletiva de acesso às águas.

Como também é necessário que as deliberações dos CBH sejam obtidas por meio de processos democráticos, no qual os atores decisórios tenham confiança mútua e respeito as decisões. Para isso é necessário que os membros dos segmentos conheçam as necessidades e estabeleçam compromisso, colaboração e responsabilidade recíproca.

O ordenamento jurídico da Espanha, em especial o constitucional de 1978, também como no Brasil normatiza que a proteção dos bens ambientais é fundamental para o desenvolvimento humano e que cabe a todos sua preservação.

No que se refere ao manejo hídrico se abandonou uma interpretação exclusiva de uso para fins econômicos e passou-se a entender que a gestão teve considerar os sistemas existentes em torno dos recursos hídricos e suas necessidades.

Da mesma forma do Brasil, a Espanha enfrenta dificuldades com o acesso à água, uma vez que se tornou um bem escasso e, conseqüentemente, objeto de conflitos entre os usuários, seja para fins econômicos, sociais e ambientais.

Diferente do Brasil, na Espanha o processo participativo da gestão das águas ocorre por meio das Confederações Hidrográficas, que foram criadas em 1926 e foram se atualizando a uma nova interpretação do conteúdo da água não só como um recurso econômico, mas também social.

O Brasil somente após a Constituição Federal de 1988, que atribui dever jurídico de proteção do ambiente ao poder público e a coletividade, que se passou a efetivar organismos colegiados de gestão pública como a água.

Posteriormente com a promulgação da Lei n. 9.433/97 que houve a criação do organismo de bacia denominado Comitê de Bacia Hidrográfica, que o Brasil passou a adotar um sistema com a participação de atores fundamentais na efetivação de uma gestão plural e igualitária.

O local de discussão são os CBH, que congregam três grupos: o Poder Público, os Usuários e a Sociedade Civil. O objetivo é garantir um acesso igualitário aos recursos hídricos, mediando os conflitos tradicionais entre os grupos.

O modelo brasileiro de gestão por meio dos CBH é bastante semelhante no que se refere a natureza as Confederações Hidrográficas espanholas, uma vez que considera a bacia hidrográfica como unidade territorial para o planejamento hídrico.

A pesquisa aponta que a participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos no Brasil é relativamente nova, se comparada à da Espanha, mas ambas as nações

escolheram um sistema de gestão descentralizado, democrático e com vários participantes, garantindo que a decisão final reflita a discussão entre todos os interessados. A gestão espanhola tem uma estrutura e um sistema mais consolidados devido ao tempo de regulamentação e à sua adaptação às normas internacionais, servindo como referência para a implementação dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil.

Em última análise, é essencial que os agentes estatais compreendam que o Estado não é mais o único responsável pela gestão dos recursos hídricos. Atualmente, a responsabilidade é dividida entre vários segmentos, visando um atendimento equitativo e equilibrado a vários interesses. O propósito é reduzir ou resolver conflitos através de decisões negociadas, que surgem de um processo democrático, onde todos se comprometem a respeitar e levar em conta a relevância dos interesses de todos os grupos, que deixam de ser individuais ou setoriais e se tornam interesses de toda a comunidade.

Referências

Agência Nacional de Águas (ANA) (2002). *A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil*. Brasília: ANA.

Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) (2007). *Plano de recursos hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul – resumo. Relatório contratual R-10, PSR-012-R0*. Resende-RJ.

Antunes, P. B. (2004). *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense.

Arend, C. A. (2022). *Decisão consensuada em conflitos ambientais: governança sustentável e democracia dos recursos hídricos*. Londrina-PR: Thoth.

Berreta, M. S. R. (2013). *Gestão democrática das águas: os desafios à participação dos agricultores da bacia hidrográfica do Arroio Ribeiro, RS*. Tese de doutorado em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Braga, B., Flecha, R., Pena, D. S. e Kelman, J. (2006). A reforma institucional do setor de recursos hídricos. Em Rebouças, A. C., Braga, B. e Tundisi, J. G. (Orgs.), *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras Editora.

Brasil (1828). *Lei de 1º de outubro de 1828*. Dá nova fôrma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. [Legislação original informatizada] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-5663-68-publicacaooriginal-89945-pl.html [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1916). *Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1934). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934*. Rio de Janeiro: Presidência da República: 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1934). *Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Presidência da República: 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]

Brasil (1997). *Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Presidência da República.

Carayannis, E. G. e Campbell, D. F. (2009). Mode 3 and Quadruple Helix: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3/4), 201–234. Disponível em: <https://doi.org/10.1504/IJTM.2009.023374> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Carneiro, P. R. F. (2003). *Dos pântanos à escassez*. São Paulo: Annablume; Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ.

Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios das Velhas (CBH Rios das Velhas).

Apresentação. Disponível em: <https://cbhvelhas.org.br/apresentacao/> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Compagnucci, L. e Spigarelli, F. (2018). Fostering cross-sector collaboration to promote innovation in the water sector. *Sustainability*, 10(11), 4154. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su10114154> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Dantas, M. B. e Schmitt, G. B. (2015). Os desafios da sustentabilidade ambiental na gestão dos recursos hídricos: o papel do direito e do poder público no Brasil e na Espanha. Em Giménez, A. M. e Ahmed, F. (Orgs.). *Agua, sostenibilidad y derecho* (Brasil - España). Itajaí: Univale. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/46808/1/Agua%20sustentabilidade%20e%20di%20reito.pdf> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Etzkowitz, H. (2009). *Hélice tríplice: universidade - indústria - governo: inovação em movimento*. Porto Alegre: Edipucrs.

Fernandes, J. N. (2022). O desafio da gestão democrática dos recursos hídricos no Brasil. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, 21(121), 51–69.

Fernandes, R. D., Ramalho, A. M. C., Rosa, C. C., Souza, C. M. M. e Mello, B. J. (2020). Da escassez ao excesso de água: um recorte do semiárido no Nordeste e Médio Vale do Itajaí no Sul do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 13(3), 1263–1279.

Ferreira, M. I. P., Silva, J. A. F. e Pinheiro, M. R. C. (2008). Políticas públicas e gerenciamento de recursos hídricos. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego*, 2(2), jul./dez. Campos dos Goytacazes: Instituto Federal Fluminense.

Freitas, V. P. (2008). Tutela civil das águas. Em Freitas, V. P. (Coord.). *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. Curitiba: Juruá.

Graf, A. C. B. (2008). Tutela dos Estados sobre as águas. Em Freitas, V. P. (Coord.). *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. Curitiba: Juruá.

Granziera, M. L. (2006). Coordenação da ação pública: a experiência dos comitês de bacia hidrográfica. Em Bucci, M. P. D. (Org.), *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva.

Guivant, J. e Jacobi, P. R. (2003). Da hidrotécnica à hidropolítica: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, 67.

Jacobi, P. R. e Barbi, F. (2007). Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálisis*, 10(2), 237-244.

Libanio, P. A. C. (2018). Two decades of Brazil's participatory model for water resources management: from enthusiasm. *Water International*, 43, 494-511. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02508060.2018.1451695> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Martins, G., Brito, A.G., Nogueira, R., Ureña, M., Fernández, D., Luque, F.J., Alcácer, C. (2013). Water resources management in Southern Europe: clues for a research and innovation based regional hypercluster. *Journal of Environmental Management*, 119, 76-84. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.01.027> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (2025). *Confederaciones hidrográficas*. Disponível em: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/organizacion/organismos-publicos/confederaciones-hidrograficas.html> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Moreno, J. C. (2019). Estratégias e diretrizes para a alocação negociada de água: um modelo de gestão participativa. Em Philippi Jr, A. (Org.), *Gestão de bacias hidrográficas e sustentabilidade* (pp. 962–988). Barueri: Manole.

Mota, M. F. Q. (2016). *A participação da sociedade civil organizada nos casos de transposição de bacias: experiências em Brasil e Espanha*. Tese de doutorado em Estado de Direito y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca. Disponível em: https://gredos.usal.es/bitstream/10366/132945/1/DDPG_FonsecaQueirozMotaM_ParticipacionSociedad.pdf [Consulta: 22 de maio de 2025]

Oosterbeek, L. (2012). Nosso futuro comum... 25 anos depois: dez questões da ansiedade para práxis da gestão do território. Em Oosterbeek, L. e Scheunemann, I. (Orgs.), *Um novo paradigma da sustentabilidade: teoria e práxis da gestão integrada do território* (pp. 27-46) Rio de Janeiro: IBIO.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Poteete, A. R., Ostrom, E. e Jansen, M. A. (2011). *Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos*. São Paulo: Senac.

Prochnow, D. A., Vieira, E. P., Baggio, D. K., Allebrandt, S. L. e Sausen, J. O. (2023). Governança colaborativa em um ecossistema regional de inovação: o caso do Programa Inova RS. *Anais do Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional*, 3(1), 1-17. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22927> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Schütz, F., Heidingsfelder, M. L. e Schraudner, M. (2019). Co-shaping the future in quadruple helix innovation systems: uncovering public preferences toward participatory research and innovation. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 5(2), 128-146.

Silva, J. A. (2006). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.

Silva, J. I. A. O. (2023). *Governança comparada da água*. Veredas do Direito, (20), e202105. Recuperado de <https://doi.org/10.18623/rvd.v20.2105> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Soffiati, A. (2011). Gerenciamento ecológico dos canais do Norte Fluminense. *Revista Vitas – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade*, 1, 1-24.

Wainer, A. H. (1999). *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense.

Responsabilidade climática: como o *compliance* e ESG contribuem na ecoeficiência dos gestores públicos

Responsabilidad climática: cómo el *compliance* y el ESG contribuyen a la ecoeficiencia de los gestores públicos

Climate Responsibility: How Compliance and ESG Contribute to the Eco-efficiency of Public Managers

Priscila Elise Alves Vasconcelos¹

Paulo Sérgio Vasconcelos²

Guilherme Peña de Moraes³

Resumo: Nos últimos anos, após o surgimento da lei anticorrupção e com o aumento expressivo de demandas judiciais, houve uma intensificação em aderir a medidas preventivas de responsabilização nas organizações. Uma das técnicas utilizadas foi a implementação de setor de *compliance* nos mais diversos setores, tanto público como privado. Muitas organizações que assim aderiram reduziram de forma considerável o quantitativo de demandas administrativas e judiciais. Não diferente ocorre no âmbito da gestão pública. A partir dessa premissa, a pesquisa foi desenvolvida através de estudo bibliográfico, empírico, com base em dados oficiais e artigos científicos de forma a analisar os precedentes administrativos sobre as questões ambientais envolvendo o setor público e a busca pela ecoeficiência para a melhor técnica de governança. Ao final, é

¹ Coordenadora do DINTER UFRR UERJ. Coordenadora do Mestrado em Administração Pública Rede PROFIAP Pólo UFRR. Pós-doutorado em Direito das Cidades pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2020). Pós doutorado em Direito Constitucional pelo PPGDC UFF. Pós doutorado em Energia pelo IEE USP. Doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida - RJ (2018/2020). Mestra no Programa de Pós-Graduação em Agronegócios na Universidade Federal da Grande Dourados - Mato Grosso do Sul (2016/2017). Graduada em Direito pela Universidade Cândido Mendes (2001).

² Doutor em Planejamento Energético, COPPE-UFRJ (Nível 6 CAPES). Mestre em Administração, MADE-UESA (Nível 4 CAPES). Graduado em Economia, UESA. MBA Executivo, CoppeAd-UFRJ. MADEC (Management Advanced Development Course), London School of Economics/Shell London, UK. CIO-Course IBM (IGTI-4 e classes especiais) - Rio e New York. Professor Adjunto Aposentado na Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia - FACE, da Universidade Federal da Grande Dourados, MS - UFGD. Professor de Gestão de Projetos Públicos no Mestrado Profissionalizante de Administração Pública - PROFIAP.

³ Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ). Professor Associado da Faculdade de Direito e Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-doutor em Direito Constitucional pela Fordham School of Law - Jesuit University of New York (FU/NY).

possível constatar que a aplicação correta da técnica de governança, inclusive climática, possui um papel relevante na responsabilização dos gestores.

Palavras-chave: ecoeficiência, responsabilidade, *compliance*, meio ambiente, governança

Resumen: En los últimos años, tras la aparición de la ley anticorrupción y con el aumento expresivo de demandas judiciales, se intensificó la adhesión a medidas preventivas de responsabilización en las organizaciones. Una de las técnicas utilizadas fue la implementación de sectores de *compliance* en los más diversos ámbitos, tanto públicos como privados. Muchas organizaciones que adoptaron tales medidas redujeron de forma considerable la cantidad de demandas administrativas y judiciales. Lo mismo ocurre en el ámbito de la gestión pública. A partir de esta premisa, la investigación se desarrolló mediante un estudio bibliográfico y empírico, con base en datos oficiales y artículos científicos, con el fin de analizar los precedentes administrativos sobre cuestiones ambientales que involucran al sector público y la búsqueda de la ecoeficiencia como la mejor técnica de gobernanza. Finalmente, se constata que la correcta aplicación de la técnica de gobernanza, incluida la climática, desempeña un papel relevante en la responsabilización de los gestores.

Palabras clave: ecoeficiencia; responsabilidad; *compliance*; medio ambiente; gobernanza

Abstract: In recent years, after the emergence of the anti-corruption law and with the significant increase in lawsuits, there has been an intensification of the business sector in adhering to preventive accountability measures. One of the techniques used was the implementation of the compliance sector in the most diverse sectors, both public and private. Many companies that have joined have considerably reduced the number of administrative and judicial demands. It is no different in the field of public management. From this premise, the research was developed through a bibliographic, empirical study, based on official data and scientific articles in order to analyze the administrative precedents on environmental issues involving the public sector and the search for eco-efficiency for the best governance technique. In the end, it is possible to see that the correct application of the climate governance technique plays a relevant role in holding managers accountable.

Keywords: eco-efficiency; responsibility; compliance; environment; governance.

1. Introdução

Desde os primórdios o ser humano esteve inserido no meio ambiente, retirando seu sustento e seus alimentos. Tido como um direito humano fundamental de 3ª. geração ou

dimensão, nos últimos anos – e com base no reconhecimento da importância na preservação ambiental -, discussões internacionais resultaram em tratados e acordos em prol do meio ambiente.

Ocorre que para que o setor privado – e o público também – seja responsável, é preciso obediência a regras pré-definidas. Para tanto, a pesquisa desenvolvida aborda a temática de precedentes administrativos na área ambiental e como a técnica de *compliance* pode contribuir para o cumprimento de normas, regras a fim de evitar uma responsabilização.

Nesse sentido, sendo a lei anticorrupção o marco temporal quando o tema *compliance* passa a existir na esfera criminal, a técnica começa a ser divulgada no âmbito brasileiro. Poucos conheciam o seu significado e importância, sendo mais comum no mundo corporativo multinacional há décadas que efetivamente no contexto interno brasileiro.

Assim, o trabalho tem por escopo abordar a responsabilidade administrativa dos entes públicos em prol da certificação de ecoeficiência, a partir da análise de precedentes administrativos.

Para tanto, a metodologia utilizada na pesquisa foi a análise de dados oficiais, artigos científicos extraídos dos principais bancos de artigos, doutrina na área de Direito Administrativo e Direito Ambiental e jurisprudência.

Ao final, foi possível concluir que a técnica de *compliance* implementada por organizações contribui para evitar uma responsabilização ambiental na senda administrativa. Além disso, o uso da técnica pode influenciar na obtenção de certificações de ecoeficiência empresarial.

2. Da ecoeficiência

Antes da abordagem sobre os precedentes administrativos, é necessário saber mais sobre a ecoeficiência e principalmente o uso de indicadores que auxiliam, o ESG – *Enviromental, Social and Governance*.

Importante lembrar que o conceito de ecoeficiência não é tão recente no ordenamento jurídico brasileiro. Em 2014, antes mesmo da Agenda 2030 (ONU 2015), a Resolução BACEN n.º 4.327, de 25 de abril (Brasil 2024), já previa a implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais cuja operação fosse autorizada pelo Banco Central do Brasil – BACEN.

Nessa resolução, há a política de responsabilidade socioambiental (PRSA) com a previsão de aplicação dos princípios e diretrizes relacionados às ações socioambientais nos negócios e nas próprias relações entre as partes⁴.

⁴ “Art. 2º A PRSA deve conter princípios e diretrizes que norteiem as ações de natureza socioambiental nos negócios e na relação com as partes interessadas. § 1º Para fins do disposto no caput, são partes

Importante destacar o significado de ecoeficiência. De acordo com o *World Business Council for Sustainable Development*⁵, trata-se de uma forma de produção e fornecimento de serviços e bens ao mercado utilizando menos os recursos naturais e com menor emissão de gases de efeito estufa, tendo por objetivo cumprir com a demanda da sociedade mantendo a qualidade de vida sem impactos ambientais relevantes (Schmidheiny 1992).

Ao trazer o conceito de ecoeficiência em 1992 quando da realização da ECO 92 e Agenda 21, inicialmente era relacionado ao setor privado, empresas, indústrias e não tanto ao setor público. Todavia, é preciso verificar os objetivos principais que foram definidos pelo World Business Council for Sustainable Development, a serem vistos no Quadro 1:

Quadro 1 – objetivos da ecoeficiência. Fonte: Changing Course (1992)

Reduzir O Consumo De Recursos Diminuir O Impacto Sobre A Natureza Fornecer Bens E Serviços De Maior Qualidade Aos Clientes

Quanto ao primeiro objetivo – redução do consumo dos recursos naturais -, está relacionado a diminuição de matérias primas primárias e do uso de fontes de energia não renováveis, como os combustíveis fósseis.

No que se refere à diminuição do impacto sobre a natureza, está esse objetivo diretamente relacionado ao uso preferencial de fontes renováveis (como no caso de energia), além da criação de uma conscientização ambiental mais concreta. Buscar a descarbonização ou a redução nas emissões de gases também se encontra nesse objetivo.

Trazendo esse contexto para a administração pública, é perfeitamente possível adequar o conceito de ecoeficiência a atuação estatal. Citam-se, por exemplo, medidas de prevenção a riscos ambientais, a garantia da manutenção dos recursos naturais, conscientização social sobre as questões ambientais, dentre outros.

interessadas os clientes e usuários dos produtos e serviços oferecidos pela instituição, a comunidade interna à sua organização e as demais pessoas que, conforme avaliação da instituição, sejam impactadas por suas atividades. § 2º A PRSA deve estabelecer diretrizes sobre as ações estratégicas relacionadas à sua governança, inclusive para fins do gerenciamento do risco socioambiental. § 3º As instituições mencionadas no art. 1º devem estimular a participação de partes interessadas no processo de elaboração da política a ser estabelecida. § 4º Admite-se a instituição de uma PRSA por: I - conglomerado financeiro; e II - sistema cooperativo de crédito, inclusive a cooperativa central de crédito, e, quando houver, a sua confederação e banco cooperativo. § 5º A PRSA deve ser objeto de avaliação a cada cinco anos por parte da diretoria e, quando houver, do conselho de administração” (Brasil 2024).

⁵ Tradução livre: Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável.

Inclusive, é interessante abordar que com o advento da nova lei de licitações, Lei nº 14133/2021, os princípios inerentes a ecoeficiência estão ali presentes no artigo 5º, que assim dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Brasil 2021)

Desse modo, pode-se entender que medidas voltadas à prevenção ambiental também estão inerentes às atividades dos gestores públicos e não apenas no âmbito privado.

3. Da responsabilidade climática

Com o Protocolo de Paris em 2015 – que resulta na Agenda 2030 –, há uma busca incessante em consolidar os objetivos de desenvolvimento sustentável e assim minimizar os impactos causados pelo aquecimento global (ONU 2015).

Ao pensar no aspecto da Administração Pública, é necessário e imprescindível que se tenha uma governança comprometida com as questões ambientais e climáticas. Não se trata de sinônimos, pelo contrário. Ao abordar o clima na gestão, os administradores passam a demonstrar o quão a temática é relevante e está diretamente ligada ao cotidiano de qualquer setor, público ou privado.

Nos últimos três anos – 2021 a 2024 –, o Brasil passou por algumas tragédias relacionadas à crise climática. Em 2022 a cidade de Petrópolis, estado do Rio de Janeiro, após várias “trombas d’água”, apresentou deslizamentos, casas sendo destruídas, elevação do nível dos rios e, infelizmente, morte de 235 pessoas. Ocorre que não se tratou de uma tragédia climática isolada. Cerca de dez anos antes, em 2011, a região serrana – Petrópolis, Teresópolis, Itaipava e Nova Friburgo – sofreu com fortes chuvas no verão, causando uma das maiores tragédias no país. E, de acordo com as informações veiculadas pela mídia, não foram realizadas as obras de prevenção necessárias para evitar mais danos à população local (O Globo 2022).

Em maio de 2024, o Estado do Rio Grande do Sul foi atingido por fortes e constantes chuvas, levando a inundações de vários municípios e cerca de seiscentas mil pessoas desabrigadas. Até o dia 23 de maio de 2024, cerca de 2,34 milhões de pessoas tinham sido afetadas tanto nas áreas urbanas como rurais (RS 2024), inclusive na capital do estado, Porto Alegre.

Nesse sentido, verifica-se que a responsabilização climática deve ser apurada. Casos como os expostos acima mostram a atuação de gestores públicos em situações de risco, envolvendo toda a população local ou regional.

O conceito de responsabilidade climática está diretamente relacionado à justiça climática. Por essa última entende-se como um movimento que busca a justiça global àquela população mais vulnerável e tem por base garantir e proteger os direitos humanos. É buscar uma forma mais justa de divisão dos investimentos e responsabilidades no enfrentamento à emergência climática que o planeta vive (Alana 2022).

Importante salientar que não se trata de uma utopia. Recentemente, o Tribunal Europeu condenou a Suíça por ter violado a Convenção Europeia de Direitos Humanos por inação climática. O julgamento ocorreu em 09 de abril de 2024, tendo por fundamento a violação do artigo 8 da Convenção. Esse dispositivo consagra “o direito a uma proteção eficaz por parte das autoridades contra os graves efeitos adversos da mudança climática para a vida, a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida” (Carta Capital 2024).

Voltando ao Brasil, é imprescindível lembrar que muitas das tragédias climáticas acabam por ter consequências mais gravosas em virtude do desmatamento e das mudanças do uso do solo. Isso faz com que aumente também a emissão de gases de efeito estufa e, por conseguinte, a pegada de carbono do país (WWF 2024). No Estado de Roraima, entre os meses de março e abril de 2024, foram registrados mais de quatro mil focos de incêndios, deixando a capital Boa Vista com uma fumaça constante, afetando a saúde da população local, principalmente crianças e idosos (WWF-1 2024).

Para que seja apurada a responsabilidade climática juridicamente ou administrativamente, é preciso analisar a existência de nexo de causalidade entre a conduta do gestor – aqui no caso da Administração Pública – e do fato ocorrido. Importante salientar que os danos decorrentes das mudanças climáticas advêm de emissões históricas de gases de efeito estufa – GEE’s. A tendência é que a cada ano a situação se agrave, acabando por tornar praticamente inviável visualizar o liame causal dessa responsabilização (Steigleder 2023).

Percebe-se que a responsabilidade climática é uma realidade e que precisa ser efetivada pelos gestores públicos. Ser responsável é ser probo e isso condiz com a natureza da atividade pública gestacional.

4. Uso da técnica de *compliance*

Trazida ao ordenamento jurídico brasileiro pela lei anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, inicialmente foi vinculada apenas para a esfera penal (Brasil 2013). Todavia, trata-se de uma técnica perfeitamente cabível nas mais diversas áreas, incluindo a climática.

Já em 2016, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE 2016) definiu o termo *compliance* ou conformidade como um conjunto de medidas adotadas para

prevenir e também mitigar os mais diversos riscos e as incertezas oriundas do não cumprimento de leis porventura desconsideradas pelos agentes econômicos e por sua composição acionária. As atividades organizacionais devem ser consideradas pelas práticas de *compliance* para auxiliar no combate à corrupção e para auxiliar no melhor cumprimento das normas de governança inclusive na área ambiental (CADE 2016).

Segundo Carvalho e Pompeu (2016) a prevenção de autuações, multas, instaurações de processos administrativos, cíveis e criminais pode ser feita a partir de intervenções oriundas de um programa de *compliance* nas mais diversas organizações públicas e privadas.

Considerando a instituição pública, em geral, é importante considerar além de cautela, a adoção de uma estratégia eficiente para que a prática do *compliance* seja eficaz, inclusive no trato de assuntos sensíveis, com as devidas ações de saneamento aplicáveis (Vasconcelos, Spolatore e Fernandes 2019). Esses mesmos autores reforçam a definição de *compliance* como o ato de agir com honestidade, integridade e respeito, de acordo com normas e legislações vigentes, ligando compliance aos princípios constitucionais da moralidade, da eficiência e da publicidade.

Como os indivíduos, dependendo de suas formações e características particulares, serem em maior ou menor grau, propensos ao risco, os colaboradores das instituições públicas devem considerar as incertezas e assim, com valores e objetivos comuns, transformarem-se em atores na mudança de cultura de sua instituição (CADE 2016).

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) o gerenciamento de riscos devidamente implementado na instituição e o princípio constitucional da eficiência estão diretamente ligados, com os benefícios obtidos contribuindo diretamente para a realização de sucesso na gestão da organização pública e os resultantes benefícios diretos e imediatos para a sociedade (Brasil 2020, 12). Para cumprir as obrigações legais e atuar comprometida com a integridade, a organização pública deve ser gerenciada com o uso de política e práticas de compliance além do uso de sistemas de gestão apropriados (ABNT 2017).

O Decreto nº 9.203 de 2017 cita que um programa de integridade (compliance) deve ser adotado nos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional (Brasil 2017).

5. Governança corporativa

Para reduzir os conflitos de interesses devido à falta de transparência e o surgimento de fraudes na gestão de organizações, a governança corporativa passou a ser considerada alinhando a gestão interna e os interesses das partes interessadas ou *stakeholders* (Barbosa e Faria 2018).

Já na década de 1980 a governança corporativa começou a ser aplicada com o uso de investigações sobre os colapsos corporativos e as evidências de excessos cometidos pelos conselhos de organizações públicas e privadas (Álvares, Giacometti e Gusso 2008).

Em 1992 o Comitê sobre os aspectos financeiros da governança corporativa criado no Reino Unido, criado para combater o baixo nível de confiança dos relatórios financeiros e o relatório de auditores sobre essas demonstrações, divulgou o Relatório Cadbury que lista as melhores práticas de governança corporativa (Cadbury Committee 1992).

Uma responsabilidade social corporativa alinhada à gestão regulatória geram possíveis benefícios que podem ser gerados pela adoção das regras de governança corporativa (Álvares, Giacometti e Gusso 2008), além da busca da eficiência pela instituição pública (Ramos e Martinez 2006).

Barbosa e Faria (2018) dissertam sobre a governança na administração pública brasileira e explicam sua importância na reforma do estado na década de 1990. O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC 2015) traz os princípios básicos da boa governança considerando esses princípios imprescindíveis na luta contra a corrupção, a favor da eficiência e, porque não dizer, em proteção ao meio ambiente. Ramos e Martinez (2006), Matias-Pereira (2010), Souza e Baidya (2016), Barbosa e Faria (2018), Teixeira e Gomes (2019) Blok (2020), Lanzini (2020) e Neves (2021) comentaram a importância desses princípios na luta contra a corrupção e a favor da eficiência e da conformidade quanto à proteção ambiental.

O Código é claro quanto à responsabilidade corporativa, considerando o selo pela viabilidade econômico-financeira e à redução de externalidades negativas e o incremento das positivas, tais como os recursos financeiros, manufaturados, intelectuais, humanos, sociais, ambientais, reputacional entre outros, no curto, médio e longo prazo (IBGC 2015, 21).

Como no setor público a governança pode ser considerada como mecanismo para avaliar, direcionar e monitorar os gestores nas melhores práticas de aplicação das políticas públicas para atender os interesses da sociedade (Brasil 2014, 26), está subentendido a necessidade de esforço dos órgãos públicos para proteger e conservar o meio ambiente.

Bresser Pereira (1996, 8) comenta que o Estado é o reflexo da sociedade, não como objeto, mas como sujeito sendo assim um organismo que deve utilizar a governança em benefício da própria sociedade. Pode-se incluir a importância do zelo pela preservação ambiental, imprescindível para a existência do planeta e para o bem-estar humano.

Rocha (2011, 92) explica a teoria do Novo Serviço Público em relação aos valores que incluem os atos dos servidores considerando o que deve ser feito e como deve ser feito para atendimento da legislação, ou seja, *compliance* com as boas práticas ESG.

Verifica-se, assim, que a atual concepção de serviço público necessita estar em consonância a orientações antes existentes apenas no setor privado. Isso ocorre pela premente necessidade de efetividade na gestão pública e aplicabilidade de princípios constitucionais.

6. Considerações finais

Mediante o exposto, é possível constatar que a Administração Pública precisou se adequar às políticas antes restritas ao setor privado, bem como enfrentar os grandes desafios da atualidade.

Ao trazer o tema responsabilidade climática da Administração Pública, pode-se constatar que há uma grande relevância no papel da governança pública para efetivar, aplicar as políticas debatidas. Uma das formas de se verificar a compatibilização das condutas com as normas é através do *compliance*.

Isso ocorre pelo fato da emergência climática atingir todos os setores em todos os lugares do planeta. Não há como se omitir diante das tragédias, crises, litigâncias que vêm ocorrendo cujo fundamento está nas alterações climáticas.

Assim, é preciso em caráter de urgência que o conceito de ecoeficiência esteja aplicado tanto no setor público como no privado. Que a busca por condutas sustentáveis seja uma realidade concreta. Para tanto, é preciso que ocorra uma conscientização maior para uma mudança relevante no comportamento. Apenas dessa forma e com a aplicação das técnicas e métodos corretos é que evitar-se-á a prática de *greenwashing* ou *climate washing* por parte da gestão pública.

Referências

ABNT (2017). *NBR ISO 37001: Sistemas de gestão antissuborno – Requisitos com orientações para uso: Referências*. Rio de Janeiro: ABNT.

Alana (2022). *O que é Justiça Climática e qual é sua relação com os direitos das crianças?* Publicado em 03 de novembro de 2022 [on-line]. Recuperado de <https://alana.org.br/justica-climatica/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20um%20moviment,o,marginalizadas%20em%20todo%20o%20mundo.> [Consulta: 23 maio 2024]

Alves, E., Giacometti, C. e Gusso, E. (2008). *Governança corporativa: um modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Barbosa, C. R. e Faria, F. A. (2018). Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. *Revista de Administração FACES Journal*, 17(4), out./dez.

Blok, M. (2020). *Compliance e governança corporativa*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.

Brasil (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Brasil (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, DF: Presidência da República.

Brasil (2013). *Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013*. Publicada em 01 agosto 2013 [on-line]. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperada de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. [Consulta: 23 maio 2024]

Brasil (2020). *Manual de gestão de riscos do TCU*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAN).

Brasil (2021). *Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Publicada em 10 de junho de 2021 [on-line]. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. [Consulta: 14 maio 2024]

Brasil (2024). *Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2024*. Brasília: Banco Central do Brasil [on-line]. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf [Consulta: 10 de maio de 2024]

Bresser Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 120(1), jan./abr.

Cade (2016). *Guia para programas de compliance*. Brasília: CADE, Ministério da Justiça.

Cadbury Committee (1992). *The financial aspects of corporate governance*. Londres: Cadbury Report.

Carta Capital (2024). *Tribunal Europeu condena Suíça em decisão histórica sobre responsabilidade climática*. Publicado em 09 abril 2024 [on-line]. Recuperado de <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/tribunal-europeu-condena-suica-em-decisao-historica-sobre-responsabilidade-climatica/>. [Consulta: 23 de maio de 2024]

IBGC (2015). *Código de melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC.

Lanzini, L. E. (2020). *Governança corporativa e compliance: global trading*. Curitiba: Contentus.

Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.

Neves, E. C. (2021). *Fundamentos de governança corporativa: riscos, direito e compliance*. Curitiba: InterSaberes.

O Globo (2023). *Em 2022, mesmo depois da maior tragédia climática da história, Petrópolis gastou apenas 15% do valor autorizado em habitação*. Publicado em 14 fevereiro de 2023 [on-line]. Recuperado de <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/02/14/em-2022-mesmo-depois-da-maior-tragedia-climatica-da-historia-petropolis-gastou-15percent-do-valor-autorizado-em-habitacao.ghtml>. [Consulta: 23 de maio de 2024]

ONU (Organização das Nações Unidas) (2015). *Agenda 2030* [on-line]. Recuperado de <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. [Consulta: 10 de maio de 2024]

Ramos, G. M. e Martinez, A. L. (2006). Governança corporativa. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 3(6), 143–164, jul./dez.

Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(2), 82–97, mai./ago. Recuperado de <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314> [Consulta em 11 de setembro de 2025]

RS (Governo do Rio Grande do Sul) (2024). *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS*. Publicado em 23 de maio 2024 [on-line]. Recuperado de <https://www.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-23-5-9h>. [Consulta: 23 de maio de 2024]

Schmidheiny, S. (1992). *Changing course*. Cambridge: MIT Press.

Steigleder, A. M. (2010). A imputação da responsabilidade civil por danos ambientais associados às mudanças climáticas. Em Lavratti, P. e Prestes, V. B. (Orgs.), *Direito e mudanças climáticas 2: responsabilidade civil e mudanças climáticas* (pp. 1–45). Porto Alegre: Planeta Verde [on-line]. Recuperado de https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4461578/mod_resource/content/1/Planeta%20verde%20direito%20e%20mudancas%20clim%20respons.pdf. [Consulta: 28 de maio de 2024]

Souza, F. P. e Baidya, T. K. N. (2016). Governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a gestão na Agência. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(1), 66–83.

Teixeira, A. F. e Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista Serviço Público*, 70(4), 519–550, out./dez.

Vasconcelos, P. E. A., Spoladore, N. R. e Fernandes, S. B. O. (2019). Compliance na administração pública. *Revista Eletrônica OAB/RJ*, 30(2), jul./dez.

WWF (2024) *As mudanças climáticas* [on-line]. Recuperado de https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/mudancas_climaticas2/#:~:text=Entre%20as%20principais%20atividades%20humanas,do%20solo%3B%20agropecu%C3%A1ria%3B%20descarte%20de. [Consulta: 23 de maio de 2024]

WWF-1 (2024) *Com mais de 4 mil focos de fogo em 2024, Roraima vive emergência humanitária.* Publicado em 18 abril 2024 [on-line]. Recuperado de: <https://www.wwf.org.br/?88320/Com-mais-de-4-mil-focos-de-fogo-em-2024-Roraima-vive-emergencia-humanitaria#:~:text=Em%202024%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,de%20245%20focos%20por%20m%C3%AAs.> [Consulta: 23 de maio de 2024]

Estrada Parque BR-319: a busca por uma política pública sustentável que reduza as desigualdades históricas do Amazonas

Carretera Parque BR-319: la búsqueda de una política pública sostenible que reduzca las desigualdades históricas de Amazonas

Park Road BR-319: the search for a sustainable public policy that reduces the historical inequalities of Amazonas

Adriano Fernandes Ferreira¹

Maurício Costa da Silva²

Mauro Celso Melo Pereira Filho³

Marcus Vinicius Nascimento Fonseca⁴

Daniel Rodrigues Fireman de Araújo⁵

Iasmin Alves Byron Marques⁶

Diego Almeida de Oliveira⁷

Robson Mendonça Ribeiro⁸

Resumo: O presente artigo tem por finalidade uma análise das políticas públicas com ênfase no modal rodoviário de transportes, delimitada ao contexto do estado do Amazonas e mais precisamente ao caso da rodovia BR-319. Falaremos sobre o contexto histórico da rodovia desde a sua inauguração em 1976, abandono em meados de 1980 e a retomada precária do tráfego sazonal a partir de 2015. Mencionaremos também os conceitos de políticas públicas, suas etapas e a sua previsão constitucional, mostrando os fundamentos, objetivos,

¹ Graduação em Ciências Jurídicas pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (2001), mestrado em Direito pela Universidade Gama Filho (2005) e doutorado em Ciências Jurídicas - Universidad Castilla La Mancha (2014). Atualmente é professor titular da Universidade Federal do Amazonas, professor titular da Universidade Federal do Amazonas, atendimento voluntário jurídico - refugiados - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e pesquisador voluntário da Universidade de Fortaleza. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Interacional Público, atuando principalmente nos seguintes temas: bioética, cidadania, experimentação humana, pesquisa seres humanos e direito ao nome. Lattes:

² Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Amazonas (1996) e graduação em Direito pelo Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas (2002). É Pós-Graduado em Direito Público, Professor Adjunto, Nível 3, Classe C, do Quadro Efetivo de Docentes da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, lotado do Departamento de Direito Aplicado da FD. Advogado - OAB/AM 4272. Mestre em Processos Construtivos e Saneamento Urbano pela UFPA.

³ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9439513269126165>

⁴ Graduando em Direito na Universidade Federal do Amazonas.

⁵ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

⁶ Tem experiência na área de Ciência Política. Cursa Direito na Universidade Federal do Amazonas.

⁷ Graduação em Direito em andamento na Universidade Federal do Amazonas.

⁸ Possui graduação em Administração e graduação em Direito em andamento na Universidade Federal do Amazonas.

direitos e garantias constitucionais que tem sido obstaculizados aos amazonenses, por falta daquelas. Lembramos as crises enfrentadas pelo Amazonas durante a pandemia de Covid 19, devido à falta de oxigênio nos leitos hospitalares e também durante a estiagem de 2023, que causou desabastecimento da sétima maior cidade do Brasil, a capital Manaus e outras cidades no interior do estado. A solução sustentável para o imbróglio pode ser a transformação da BR-319 em uma unidade de conservação, do tipo estrada-parque.

Palavras-chave: alternativas; BR-319; Estrada-Parque; políticas públicas; sustentabilidade; Unidades de Conservação

Resumen: El presente artículo tiene como finalidad un análisis de las políticas públicas con énfasis en el modo carretero de transportes, delimitado al contexto del estado de Amazonas y, más precisamente, al caso de la carretera BR-319. Se aborda el contexto histórico de la vía desde su inauguración en 1976, el abandono a mediados de la década de 1980 y la precaria reanudación del tráfico estacional a partir de 2015. Asimismo, se mencionan los conceptos de políticas públicas, sus etapas y su previsión constitucional, mostrando los fundamentos, objetivos, derechos y garantías constitucionales que han sido obstaculizados a los amazonenses por la falta de tales políticas. Se recuerdan las crisis enfrentadas por Amazonas durante la pandemia de Covid-19, debido a la falta de oxígeno en las camas hospitalarias, y también durante la sequía de 2023, que provocó el desabastecimiento de la séptima ciudad más grande de Brasil, la capital Manaus, así como de otras ciudades del interior del estado. La solución sostenible para este impasse puede ser la transformación de la BR-319 en una unidad de conservación del tipo carretera-parque.

Palabras clave: alternativas; BR-319; carretera-parque; políticas públicas; sostenibilidad; unidades de conservación

Abstract: This article aims to analyze public policies with an emphasis on the road transport mode, limited to the context of the state of Amazonas and, more specifically, the case of the BR-319 highway. It addresses the historical background of the road since its inauguration in 1976, its abandonment in the mid-1980s, and the precarious resumption of seasonal traffic starting in 2015. It also discusses the concepts of public policies, their stages, and their constitutional framework, highlighting the principles, objectives, rights, and constitutional guarantees that have been denied to the people of Amazonas due to their absence. The crises faced by Amazonas during the Covid-19 pandemic, due to the shortage of oxygen in hospital beds, and during the 2023 drought, which caused shortages in Brazil's seventh largest city, the capital Manaus, as well as in other inland towns, are also recalled. A sustainable solution for this impasse may be transforming BR-319 into a conservation unit, in the form of a park road.

Keywords: alternatives; BR-319; park road; public policies; sustainability; conservation units

1. Introdução

O objetivo do presente estudo é a análise da viabilidade e da sustentabilidade de uma inédita política pública de transportes através do modal rodoviário, para o estado do Amazonas, que vêm sendo negligenciado há décadas pela Administração pública brasileira: Trata-se da reconstrução da rodovia BR-319 e sua transformação nos moldes de uma unidade de conservação federal do tipo estrada-parque.

A ausência dessa rodovia em boas condições de tráfego foi sentida durante as duas crises recentemente ocorridas no estado: a pandemia de Covid19, nos anos de 2020 até 2022 e também durante a intensa seca dos rios amazônicos, em 2023, que segundo estudos divulgados, decorre das mudanças climáticas potencializadas pelo fenômeno *El Niño* e que prolongou o já característico e extenso verão amazônico.

Durante a pandemia de Covid 19, a população do Amazonas, maior estado em extensão geográfica do país e cuja capital é a sétima maior cidade do Brasil, segundo o Censo 2022 do IBGE, suportou o ônus, quando sem acesso por terra, a logística governamental mostrou-se ineficiente e milhares de vidas foram ceifadas precocemente nos leitos de hospitais abarrotados, que não dispunham do item mais elementar para a manutenção da vida: o oxigênio.

Encerrado o sombrio triênio pandêmico, a população amazonense não teve trégua e logo em seguida voltou a sofrer, em um cenário semiapocalíptico e impensável para a região onde situa-se a maior bacia hidrográfica do mundo. Quando os rios amazônicos literalmente secaram, as águas esquentaram, os peixes morreram e os leitos secos dos grandes rios se revelaram, a população que normalmente já carece da falta de alternativas de transporte, se viu novamente presa numa floresta amazônica desabastecida.

Segundo o Censo do IBGE (2022), o Amazonas possui uma população de 3.941.613 habitantes. Desse total, 2.063.689 (52%) residem na capital Manaus, que é portanto considerada a 7ª capital mais populosa e detentora do 5º maior PIB do país. É de se pensar que se essa metade que vive na capital do estado já sofreu os impactos da pandemia e da seca, a tarefa da outra metade da população amazonense que vive no interior, para fruição dos seus direitos básicos, tornou-se ainda pior.

Neste contexto caótico, uma possível solução e que se desponha como uma das mais viáveis, seria uma política de transportes regional alinhada à realidade nacional, ou seja, com ao menos uma alternativa pelo modal rodoviário. E nesta seara, urge a restauração (ou reconstrução) da rodovia federal BR-319, posto que ela já existe. A rodovia BR-319 foi construída na década de 70 e é oficialmente denominada Álvaro Maia, é também conhecida como Manaus – Porto Velho, ou “rodovia fantasma” devido ao seu atual abandono.

Através de uma pesquisa de natureza exploratória, realizaremos um estudo majoritariamente qualitativo, através de revisão bibliográfica e documental, na qual utilizaremos o método dialético para tentarmos chegar a uma conclusão. A dialética tem a sua origem remontada à

Grécia Antiga, na qual pela análise de uma proposição, chamada de tese e de uma negação a esta, chamada de antítese, chega-se a uma conclusão denominada síntese.

Neste contexto, apresentamos a tese de que há relevância econômica, social e humanitária para que o estado do Amazonas volte a ter uma ligação terrestre com o restante do país. Considerando que esta interligação já existe (BR-319), ela precisa apenas de uma política pública de Estado e não de governo, que seja eficiente e duradoura no cerne da proteção ambiental e que garanta a mobilidade e abastecimento da capital Manaus e das cidades do interior amazonense.

A antítese decorre das alegações de que a restauração da BR-319 causará aumento do desmatamento, exploração predatória dos recursos naturais, e perda da biodiversidade da região amazônica no seu entorno. Através de comparação com os projetos de colonização e ocupação da Amazônia, ocorridos nas décadas de 1970 e 1980, teme-se que a região rica em biodiversidade seja destruída pela grilagem ilegal de terras.

Buscaremos então compreender os conceitos de administração pública e de políticas públicas, bem como as características inerentes aos modais de transportes existentes no Amazonas, para formularmos uma síntese respondendo se a reconstrução da BR-319 poderá ser sustentável ou se a manutenção do *status quo* é mais benéfica para a preservação do meio ambiente. O foco está na proposição de uma alternativa que preserve o bioma amazônico e garanta o desenvolvimento sustentável do estado.

2. A administração pública brasileira e a política pública de transporte rodoviário no Amazonas

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, no seu artigo 37, fixa as diretrizes da administração pública, seja ela direta ou indireta, pertencente a qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário), inerente a quaisquer dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e/ou Municípios), ao estabelecer que obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que dão origem ao popular mnemônico “LIMPE”.

É necessário salientar, contudo, que nem sempre foi assim e que o aludido mnemônico só ganhou a última letra (o “E”, do princípio da eficiência) após a famigerada reforma administrativa realizada pela Emenda Constitucional 19/98, que é melhor conceituada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, 35-44):

Serão a seguir analisadas algumas das principais transformações ou tendências do Direito Administrativo (algumas reais, outras não concretizadas), a saber:

[...]

7. Reforma da Administração, pela instauração da chamada **Administração Pública Gerencial**, que envolve: maior discricionariedade para as autoridades administrativas,

substituição do controle formal pelo controle de resultados, autonomia administrativa, financeira e orçamentária; [...]. [grifos da autora]

Os objetivos da reforma ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (Mare, hoje extinto) e aprovado em 21-9-95 pela Câmara de Reforma do Estado. A principal medida proposta seria a transformação da administração pública burocrática pela administração pública gerencial.

[...]

[...] Na esfera constitucional, a EC 19/98 fez várias previsões voltadas para a consecução dos objetivos da Reforma da Administração Pública, muitos deles até hoje não aplicados por falta de legislação que os discipline: **a) inclusão da eficiência entre os princípios da administração (art. 37, caput)** (Di Pietro 2016, 35-44, grifos nossos).

Assim, para o fiel cumprimento dos princípios administrativos do LIMPE, que estão expressos no caput do artigo 37, da CRFB/88 (Brasil 1988), o legislador incluiu o conceito de administração gerencial e determinou no seu parágrafo 16, que os órgãos e entidades da administração pública, de forma individual ou conjuntamente, deverão avaliar as políticas públicas, divulgando o objeto que será avaliado e os resultados alcançados, na forma da lei.

E, para concluirmos o raciocínio constitucional a respeito das políticas públicas, citamos o artigo 225 da CRFB/88, que podemos dizer que é o mandamento máximo e diretriz do direito ambiental brasileiro. É ele que estabelece de maneira clara e inequívoca, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil 1988).

Um comentário ao *caput* do artigo 225, é que ele apresenta a expressão “presentes e futuras gerações”, que remete ao conceito de desenvolvimento sustentável. Destarte, nos cabe recordar as históricas discussões acerca do binômio meio ambiente-desenvolvimento, iniciadas na Conferência de Estocolmo de 1972 e que foram aperfeiçoadas na Conferência do Rio de 1992, onde neste íterim surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, que segundo o Relatório Brundtland (ONU 1987), é atender as necessidades das atuais gerações, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atender as suas próprias.

Portanto, embora haja discórdia, o conceito de desenvolvimento sustentável, não se trata de dar primazia nem ao interesse econômico e nem à intocabilidade do meio ambiente, mas sim de conciliar estes dois pilares essenciais para a sociedade humana. “Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não se deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material” (Sirvinskas 2011, 14).

Contudo, ainda na seara do artigo 225 da CRFB, verificamos através do seu inciso IV, que é esse o mandamento responsável por vincular o poder público à obrigação de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (Brasil 1988). Trata-se, segundo o TCU (2020), da aplicação legal do princípio da precaução.

Se há algo que podemos dizer a respeito do inciso IV do artigo 225 da CRFB/88, é que ele tem sido equivocadamente invocado para embasar as reiteradas negativas de reconstrução da BR-319, pelo órgão responsável (IBAMA). O equívoco está no fato de que a BR-319 não é um projeto novo (pois ela já existe há quase 50 anos, tendo sido inaugurada na década de 1970), em um dos ciclos de colonização da Amazônia. A saber, estes ciclos foram elencados por Da Silva e Pinheiro (2012, 25):

As drogas do sertão nos sécs. XVII–XVIII; ‘ciclo da borracha’ no séc. XIX; agropecuária e mineração no séc. XX entre as décadas de 1920–1930 e na década de 1970 a migração intensa em nome do estado, justificando que era necessário diminuir a exclusão social, econômica e política que ocorria no Brasil (Da Silva e Pinheiro 2012, 25).

Foi nesse contexto e ainda considerando que na década de 1970, o mundo estava em meio ao cenário internacional da guerra fria, que o Brasil pôs em prática uma de suas políticas públicas que geram controvérsias ambientais até os dias atuais: a construção da rodovia BR-319, que recortou diagonalmente ao meio a floresta amazônica na região entre os rios Madeira e Purus.

Assim, a BR-319, oficialmente denominada “rodovia Álvaro Maia” pela Lei nº 6.337/1976, mas que também recebe as alcunhas de “rodovia Manaus-Porto Velho” (Santos Junior *et al.* 2018) ou “rodovia fantasma” (Oliveira Neto 2020, 18), foi construída entre junho de 1968 e março de 1976, quando então foi oficialmente inaugurada com a pavimentação asfáltica integral dos seus 885,9 quilômetros que conectam, por via terrestre, as capitais dos estados do Amazonas e de Rondônia (Oliveira Neto e Nogueira 2021, 2).

Essas políticas públicas desenvolvimentistas implementadas pelo governo militar brasileiro, visavam a ocupação do norte brasileiro e podem ser explicadas devido ao contexto vivido na época, onde imperava o temor de que algum país estrangeiro pudesse invadir militarmente e se apossar da Amazônia brasileira. Não desarrazoado, este temor era embasado em alguma das muitas narrativas então vagantes no contexto internacional.

Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, referenciou algumas dessas narrativas que foram invocadas e justificaram tal receio do governo brasileiro. Ele afirma, embasado no cerne do direito internacional ambiental da época que:

Terminada a Segunda Guerra Mundial, alegou-se que os povos sem terras e sem alimentação tinham o direito de se instalar em terras não produtivas, como seria o caso da Amazônia. A ideia do Instituto da Hileia Amazônica previa uma espécie de internacionalização da região a fim de ser “o celeiro do mundo” (Silva 1991 *in* Casella; Vasconcelos e Xavier Júnior 2017, 434-435).

Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, não ficou restrito a relatar somente uma narrativa entre as que foram invocadas e justificaram tal receio do governo brasileiro. O autor destacou

uma do então presidente da França (entre 1981 e 1995) François Mitterrand, que às vésperas da Conferência de Haia de 1989, defendeu a tese de que “a soberania não deveria servir de pretexto para agressões ao meio ambiente.” (Silva 1991 *in* Casella; Vasconcelos e Xavier Júnior 2017, 438-439).

A tentativa falhou, e agora a internacionalização visa à proteção da maior floresta tropical do mundo e dos indígenas da região. Diante de tanta insistência, surgiram para uns a desconfiança de que os objetivos por trás destas iniciativas possam vir a ser outros (Silva 1991 *in* Casella; Vasconcelos e Xavier Júnior 2017, 434-435).

Por estas e outras informações, o autor explica ainda que a Amazônia sempre fora cobiçada pelas potências industrializadas, em decorrência das riquezas naturais ainda a serem exploradas em sua vastidão (Silva 1991 *in* Casella; Vasconcelos e Xavier Júnior 2017).

E nesse contexto de temor pela violação da soberania nacional, surgiram duas das chamadas obras faraônicas mais polêmicas: as rodovias BR-230 (Transamazônica) e a BR-319. Elas visavam a ocupação da região norte e sua integração ao restante do país por vias terrestres, além de promover a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento econômico da região norte.

a estratégia estipulada “Integrar para não entregar” o governo brasileiro usa os meios de comunicação social, manobrando os grandes conflitos nos grandes centros urbanos e também no campo, articulando uma política de ocupação da Amazônia baseando-se em Projetos que visavam controlar e acelerar o processo de distribuição de terras na Amazônia e concomitantemente os conglomerados econômicos que Amaral (2007) assim menciona “Borracha, colonização e eixos rodoviários, pecuária, hidroelétricos, mineração, madeireiros, incentivos fiscais e siderúrgicos: tendo seus beneficiados, excluídos e as mais diversas consequências” (Da Silva e Pinheiro 2012, 26).

Ou seja, apesar de termos mencionado alhures que tais ações foram políticas públicas implementadas pelo governo, há controvérsias. Essas obras e a ocupação fomentada pelo governo militar através da doação de terras e incentivos à agricultura, não foram formuladas, executadas e nem avaliadas como uma política pública deve ser. Pelo contrário, estavam mais para uma pseudopolítica pública, conforme ressaltam Da Silva e Pinheiro (2012, 26):

[...] não houve um estudo para analisar a viabilidade sustentável destes projetos e a título de conhecer as potencialidades do solo para fins agrícolas e pecuários, por exemplo. Viu-se em toda a Amazônia uma ocupação sem nenhum tipo de controle estatal, havia a sensação de caos e partir do ‘caos’ estruturado.

E em meio a esse caos, autores como Oliveira Neto e Nogueira (2021, 3), argumentam que em menos de uma década após a inauguração da BR-319, a rodovia recém construída, fora

deixada sem manutenção e relegada ao abandono estatal. Segundo eles, o seu trecho mais ermo e onde a floresta é mais conservada, também conhecido como “trecho do meio”, chegou a ficar fechado e sem condições de tráfego, entre os anos de 1989 até 2015.

Só foi após intensas pressões políticas (que incluíram até uma comitiva de autoridades dos Poderes Legislativo e Executivo, das esferas federal e estaduais interessadas – tanto do Amazonas quanto de Rondônia), que a partir de 2015 este referido trecho voltou a receber manutenções periódicas no chamado “Trecho do Meio”, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT .

De acordo com o DNIT, autarquia responsável pela manutenção da rodovia BR-319, através do relatório de impacto ambiental – RIMA (2022, 33), “o ‘Trecho do Meio’ da BR-319/AM atravessa os municípios amazonenses de Borba, Beruri, Tapauá, Manicoré, Canutama e Humaitá”. E ainda, que nele há 03 unidades de conservação (UCs) federais e 04 estaduais do Amazonas (RIMA 2022, 13).

Considerando que o referido trecho encontra-se quase totalmente sem pavimentação (ressalvados alguns pequenos trechos que surpreendentemente ainda possuem a capa asfáltica original), consta ainda no RIMA (2022, 8), que, “a extensão do trecho da BR-319/AM a ser pavimentado é de 405,7 km. O trecho começa pouco antes do Rio Igapó-Açu, no Km 250,7, chegando até o entroncamento com a BR-230/AM, no Km 656,4, na altura de Humaitá/AM”.

Corroborando o que dizem Oliveira Neto e Nogueira (2021, 1), devido as manutenções realizadas pelo DNIT, desde 2015, há possibilidade de tráfego sazonal durante o período do verão, já que no inverno amazônico, devido aos altos índices pluviométricos, são comuns os atoleiros e buracos que tornam inviável o deslocamento com o mínimo de segurança. Esse inclusive foi um dos obstáculos que agravaram a crise no estado do Amazonas, decorrente da pandemia de Covid19 e que falaremos adiante.

No sítio oficial do Senado Federal, pode ser consultado ainda um documento intitulado “Histórico do licenciamento ambiental da rodovia e situação dos instrumentos celebrados para o atendimento às condições do licenciamento”, também elaborado pelo DNIT (2016) e que subsidiou a resposta ao ofício Nº 230/2016/6OFICIO/PR/AM – SEC.EXT, referente ao Inquérito Civil Público nº 1.13.000.000151/2016-20. Nele, verifica-se que houveram tentativas frustradas de se restaurar a BR-319 durante vários governos (Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva (1º mandato), Jair Messias Bolsonaro) e atualmente voltou à pauta.

Apesar disso, há um fato que precisa ser reiterado: a BR-319 não se trata de um projeto novo a ser construído no seio de uma área intocada da Amazônia, como podem pensar alguns desavisados. Pelo contrário, ela já existe! A falta de planejamento quando da sua construção, na década de 70, não pode servir de justificativa para perpetuação do seu abandono em pleno século XXI. Seja para arguir favorável ou desfavoravelmente a ela, precisamos compreender que o imbróglio já é existente e que precisa ser resolvido.

Segundo o supracitado documento elaborado pelo DNIT (2016), as atuais dificuldades de obtenção da licença para repavimentação da BR-319, decorrem de decisão da Justiça Federal

do Amazonas, que em 2005 determinou a reconstrução da rodovia, ao invés da sua simples restauração. A diferença prática entre os termos é que a restauração demandaria apenas a licença ambiental a ser aprovada pelo IBAMA, enquanto a reconstrução demanda a obrigação de se fazer um estudo prévio de impactos ambientais, conforme exigido pelo artigo 225, IV, da Constituição Federal.

A preocupação com os possíveis danos ambientais que o desenvolvimento econômico da região poderia causar e que, sem as devidas cautelas, levariam a uma série de consequências nefastas ao bioma amazônico, foi possivelmente a razão para que o Judiciário impusesse tal restrição e o motivo deste zelo, está correlacionado ao âmbito da preservação ambiental, como sustenta o Relatório do Tribunal de Contas da União – TCU (2020, 8):

Ademais, conforme a Cartilha de Licenciamento Ambiental, elaborada por este Tribunal de Contas com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (Brasília, 2004) - Evidência 25, p. 20, a licença prévia possui extrema importância no atendimento ao princípio da precaução (inciso IV do art. 225 da Constituição Federal – CF), tendo em vista que é nessa fase que são levantados os prováveis impactos ambientais e sociais do empreendimento.

E nessa seara, um dos muitos defensores do *status quo*, o Observatório BR-319, através da sua Nota Técnica nº 05 (2023, 4), afirma que sem a devida cautela, a repavimentação da rodovia causará a grilagem de terras, desmatamento e ramificação de estradas que levam ao chamado “efeito espinha de peixe”, além do aumento de atividades nocivas ao meio ambiente (como a indústria madeireira, de mineração e de pesca) que causam redução da biodiversidade.

Todavia, Santos Junior *et al.* (2018, 12), demonstra através de fotografias tiradas a partir de satélites, referentes aos anos 2000, 2005, 2010 e 2015, que o abandono da rodovia BR-319 concomitantemente com a letargia estatal na aplicação das políticas públicas para preservação da floresta, também tem gerado um resultado indesejável: o desmatamento e a grilagem de terras próximas ao distrito de Vila Realidade.

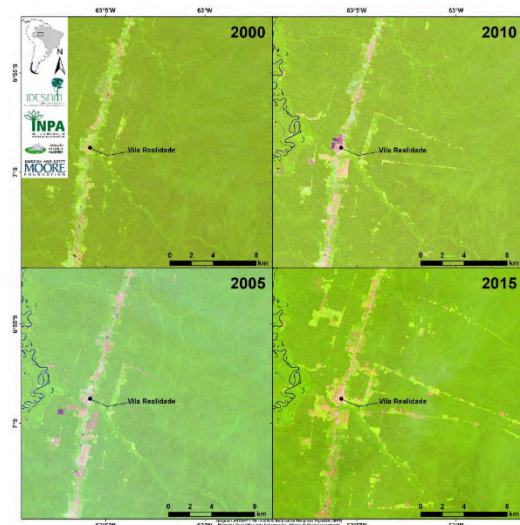


Figura 5-5. Série de imagens do satélite LANDSAT 5 TM com foco na Vila de realidade, composição falsa cor vermelho, verde, azul (RGB):R (5) G (4) B (3).

Nada obstante dessa preocupação ambiental, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, através da conclusão do seu RIMA (Relatório de Impacto Ambiental: Pavimentação e Melhoramentos, Incluindo Obras de Artes Especiais BR319/AM – “Trecho do Meio”), informa que a trafegabilidade da rodovia, aliada à políticas de preservação, como a instalação de novas Unidades de Conservação – UCs, ajudarão no combate imediato e eficiente das possíveis agressões à floresta (DNIT 2021, 56).

Ainda com fulcro nas afirmações do DNIT (2021, 56), se tais políticas públicas forem postas em prática, garantirão não somente uma via alternativa para o abastecimento do Amazonas e o escoamento da produção da Zona Franca de Manaus, como também favorecerá a preservação sustentável dos recursos naturais da região.

Pelo exposto, embora o problema que norteia as discussões acerca da reconstrução da BR-319 se arraste por décadas, o tema continua atual e relevante. De acordo com Oliveira Neto e Nogueira (2020, 9), alheia aos reiterados apelos oriundos de vários atores políticos e da sociedade civil, a falta de uma política pública de proteção ambiental efetiva, tem impedido a repavimentação do “trecho do meio” da BR-319, não só dificultando o desenvolvimento socioeconômico da região, como privando a fruição de direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos amazonenses, como a cidadania, ir e vir, isonomia, entre outros.

3. O conceito de políticas públicas e suas etapas

Conforme visto, há uma objeção jurídica e política à reconstrução da BR-319 e à consolidação do modal rodoviário de transportes na região amazônica, em paradoxo do que ocorreu a partir da primeira metade do século XX no restante do Brasil, segundo Pontes e Balduino (2021).

Tema de discussão em inúmeros eventos nacionais e internacionais (por pessoas que muitas vezes nunca sequer estiveram ou pisaram no interior da Amazônia), pouco se fala sobre a apresentação de soluções para a celeuma da BR-319. E paralelo a isso, ela continua margeada não só pela floresta amazônica, como por inúmeras controvérsias e narrativas, que resultam no não cumprimento do seu mister de integrar e desenvolver socioeconomicamente a região.

Mas para buscarmos soluções, precisamos antes entender o conceito de políticas públicas, que segundo o manual *política pública em dez passos*, do Tribunal de Contas da União – TCU (2021, 10), “podem ser definidas como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”.

Uma política pública, segundo o TCU (2021) pode ser classificada e quatro etapas distintas, a saber: **formulação, implementação, execução (ou operação) e avaliação**. Na primeira etapa, durante a formulação de uma política pública, o objetivo primaz é o de “avaliar custos, benefícios e riscos de formas alternativas de tratamento do problema público. A finalidade é explicitar potenciais efeitos, compensações e impacto da escolha e fornecer uma base objetiva de evidências para os tomadores de decisão” (TCU 2021, 16).

Já na segunda etapa, ocorre a implementação da política, que consiste em definir os “processos e operações necessários ao seu funcionamento e são contemplados aspectos como gerenciamento do escopo, dos prazos de implementação, dos custos, da qualidade, dos riscos, dos controles internos e dos recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos)” (TCU 2021, 24).

A terceira etapa trata da execução (também chamada de operação). É a fase onde a política pública vai de fato irradiar os seus efeitos no mundo real. É o momento em que:

[...] um conjunto de intervenções são postos em prática com vistas ao tratamento de problemas públicos. É nessa fase que as estruturas (p. ex. processos, pessoas, sistemas) entram em funcionamento e produzem resultados. Durante a operação da política pública busca-se garantir que a intervenção funcione conforme o planejado, que o desempenho seja eficiente e adequado, que sejam entregues produtos e serviços de qualidade ao menor custo possível e que os objetivos sejam alcançados (eficácia). Assim, é importante que os recursos necessários à implementação da política sejam disponibilizados em quantidade suficiente e com qualidade adequada, frente a parâmetros estabelecidos. Os produtos e serviços ofertados por meio da política também devem atender a níveis de serviço estabelecidos e padrões de qualidade, para que os beneficiários dos produtos e usuários dos serviços prestados por meio da política pública estejam satisfeitos. Os custos de operação da política devem ser razoáveis frente aos seus benefícios, de maneira a manter níveis satisfatórios de eficiência e economicidade (TCU 2021, 28).

Por derradeiro, após passar pela identificação de um problema público a ser resolvido, definir-se um plano de ação contendo a finalidade, prazos, análise de custos benefícios e tê-lo

posto em prática, a última etapa de uma política pública é a avaliação da sua eficácia. Através dessa importante etapa, o gestor público poderá aferir: “o mérito a respeito de relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade, além de trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto. As avaliações permitem ainda orientar decisões acerca da viabilidade e da necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública” (TCU 2021, 30)

De acordo com a pesquisa de Celina Souza (2006, 26), “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.” Ou seja, é através da avaliação que o gestor público irá verificar a eficiência e a eficácia da política pública executada.

Entretanto, falar sobre políticas públicas nos remete por primazia à consolidação dos fundamentos e objetivos estabelecidos pelo constituinte originário, na CRFB/88 (Brasil 1988) e que dentre os quais apresentam-se os chamados princípios fundamentais. Logo no artigo 1º, destacamos os incisos II e III, que referem-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana, respectivamente.

Sobre tais fundamentos, Paulo e Alexandrino (2019, 92) argumentam que:

Ao alçar a cidadania a fundamento de nosso Estado, o constituinte está utilizando essa expressão em sentido abrangente, e não apenas técnico-jurídico. Não se satisfaz a cidadania aqui enunciada com a simples atribuição formal de direitos políticos ativos e passivos aos brasileiros que atendam aos requisitos legais. É necessário que o Poder Público atue, concretamente, a fim de incentivar e oferecer condições propícias à efetiva participação política dos indivíduos na condução dos negócios do Estado, fazendo valer seus direitos, controlando os atos dos órgãos públicos, cobrando de seus representantes o cumprimento de compromissos assumidos em campanha eleitoral, enfim, assegurando e oferecendo condições materiais para a integração irrestrita do indivíduo na sociedade política organizada.

Ou seja, vemos aqui que o conceito de cidadania é amplo e inclui o controle dos atos dos órgãos públicos e o cumprimento de promessas feitas em campanha, pelos representantes políticos. Não obstante, é inegável o fato de que a reconstrução da BR-319 tem servido como palanque eleitoral de muitos políticos brasileiros e, especialmente, para os dos estados mais interessados (Amazonas e Rondônia). Portanto, como o problema ainda não foi resolvido, podemos dizer que há uma violação da cidadania dos eleitores amazonenses e rondonienses.

Paulo e Alexandrino (2009), seguem analisando a dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil consagra, desde logo, nosso Estado como uma organização **centrada no ser humano, e não em qualquer outro referencial**. A razão de ser do Estado brasileiro não se funda na propriedade, em classes, em corporações, em organizações religiosas, tampouco no próprio

Estado (como ocorre nos regimes totalitários), mas sim na pessoa humana. São vários os valores constitucionais que decorrem diretamente da ideia de dignidade humana, tais como, dentre outros, o direito à vida, à intimidade, à honra e à imagem.

A dignidade da pessoa humana assenta-se no reconhecimento de duas posições jurídicas ao indivíduo. De um lado, apresenta-se como um direito de proteção individual, não só em relação ao Estado, mas, também, frente aos demais indivíduos. **De outro, constitui dever fundamental de tratamento igualitário dos próprios semelhantes** (Paulo e Alexandrino 2009, 86, grifos nossos).

Importante lembrar que estão entre os objetivos da República Federativa do Brasil (Brasil 1988) promover o desenvolvimento regional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como reduzir as desigualdades materiais inerentes às condições sociais e regionais. É redundante mas necessário dizer que tais objetivos também estão sendo obstaculizados aos amazonenses.

Mas de que forma? Segundo o Censo 2022, os números do PIB (Produto Interno Bruto), colocam o Amazonas em 16º lugar no ranking nacional, enquanto Manaus é a 5ª cidade mais rica do país (IBGE 2022). Ou seja, embora tais números sejam de fato vultosos, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti), divulga ainda números que mostram que o Amazonas é altamente dependente do parque industrial da Zona Franca de Manaus, conforme segue:

Manaus que ocupava a sexta colocação em 2019, subiu para quinta em 2020 e permaneceu na quinta posição em 2021 com PIB de R\$ 103,281 bilhões, sendo o maior PIB das regiões Norte, Nordeste e Sul.

[...]

O PIB do Amazonas, em valores nominais, no ano de 2021 foi de R\$ 131, 531 bilhões, um aumento de 13,37% em relação ao ano de 2020, onde se registrou R\$ 116,019 bilhões. Em relação ao volume produtivo, o PIB do Amazonas cresceu 5,56%.

Manaus, como sendo capital e local onde se encontra o Polo Industrial, detém o maior PIB do Estado, com R\$ 103, 281 bilhões em 2021 e crescimento nominal de 12,54% em comparação com o ano de 2020 que foi R\$ 91,773 bilhões. A participação de Manaus em relação ao PIB do Amazonas em 2021 foi de 78,52% onde essa participação caiu, registrando-se em 2020 uma participação de 79,10%. (Sedecti 2023).

Paradoxalmente à pujança da capital, há algo que precisa ser considerado: o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN 2023, 11), em estudo recentemente divulgado, afirma que em 2022 o Amazonas aparecia como o segundo estado brasileiro no ranking da pobreza, com 56,7% de sua população nesta situação. E ainda, situava-se como o quinto estado no ranking da extrema pobreza, com 12,7% de sua população vivendo nesta condição.

Nesse diapasão, deduz-se que mais da metade da população amazonense não possui capacidade financeira para arcar com os altos valores inerentes ao transporte aéreo brasileiro e

para estes, não resta outra alternativa para se deslocar pelo território nacional, que não seja passar vários dias em exaustivas viagens pelos rios, em embarcações muitas vezes precárias, ou se aventurarem pela BR-319 e sem a certeza de quando (ou se) vão chegar ao destino.

Para estes amazonenses, os supracitados objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil não estão sendo ofertados de forma isonômica às demais regiões do país. A erradicação da pobreza e da marginalização é um sonho distante, assim como as desigualdades regionais permanecem materialmente explícitas, bastando dizer que Manaus não possui uma conexão terrestre digna e de qualidade com o restante do país.

4. As recentes crises de transportes no Amazonas e a sustentabilidade do modelo de Estrada Parque

O Amazonas é um estado *sui generis* onde destoante do restante do país, onde predomina o modal rodoviário, nele há uma prevalência do modal hidroviário, aproveitando da grande bacia hidrográfica do Rio Amazonas. Não obstante dessa afirmação, são os dizeres de Ozório Fonseca (2011):

Na Amazônia a via de transporte mais importante é a fluvial. São mais de 25.000 quilômetros de rios navegáveis por barcos, de médio e grande porte, além de inúmeros furos, paranás, “lagos” e incontáveis igarapés por onde circulam embarcações de pequeno tamanho, mas de inestimável valor social (Fonseca 2011, 367).

Porém, essa característica excêntrica de primazia e dependência de um único modal de transportes que atenda as especificidades regionais do estado com a maior bacia hidrográfica do mundo, fez com que o Amazonas suportasse duas crises a partir de 2020, que poderiam ter sido amenizadas com a simples presença de um modal alternativo de transportes, como o rodoviário, para uma melhor interligação com o restante do país.

A primeira dessas crises, ocorreu durante a pandemia de Covid 19, que tirou a vida de milhares de amazonenses em hospitais que não dispunham sequer de oxigênio em suas unidades de tratamento intensivo. A segunda, ocorreu em 2023 e foi causada pela estiagem prolongada que atingiu a região, deixando cidades inteiras desabastecidas, causando prejuízos incalculáveis para a região e em especial para os municípios do interior do estado.

Como evitarmos que novas crises como as ocorridas se repitam? Uma possibilidade seria através de políticas públicas sustentáveis que garantam uma alternativa de escoamento da produção e abastecimento regional, sem depender exclusivamente de um único modal. A BR-319 surge como opção, mas em seu desfavor, há o retrospecto das fracassadas pseudopolíticas de colonização da amazônia, que suscitam temores de repetição.

Em janeiro de 2021, no auge da pandemia de Covid 19, a imprensa brasileira noticiava exaustivamente a situação caótica na qual encontrava-se o estado do Amazonas, que naquele

momento, era causada pela superlotação dos hospitais e cemitérios e já tinha registrado, mais de seis mil e oitocentas mortes em decorrência da recém descoberta doença. É o que se extrai de notícia publicada no canal de notícias G1 (2021):

Falta de oxigênio é apenas um dos problemas que enfrenta o Amazonas, que passa por um aumento expressivo de casos de Covid-19, superlotação de hospitais e cemitérios. A situação é tão caótica que o governo está transferindo pacientes para atendimento em outros estados. Mais de 6,8 mil pessoas morreram com a doença no estado, conforme o boletim divulgado na sexta-feira.

No entanto, uma notícia em especial chamou a atenção, pois em meio à urgência da crise causada por um novo vírus mortal que causava a insuficiência e danos ao aparelho respiratório, o Amazonas teve como fator agravante o desabastecimento de oxigênio nos hospitais da capital Manaus, a sétima maior cidade do país.

Para perplexidade daqueles que acompanhavam o caso e principalmente dos que aguardavam pelo gás essencial às suas vidas, quatro caminhões contendo cerca de cem mil metros cúbicos de oxigênio estavam naquele momento, presos nos atoleiros da BR-319, conforme reportagem extraída do sítio jornalístico do Canal G1 (2021):

Caminhões com carga de oxigênio para Manaus enfrentam atoleiro na BR-319

A expectativa era que veículos chegassem à capital na sexta, mas viagem deve acabar somente no domingo. Amazonas enfrenta problemas de superlotação de hospitais e falta de insumos.

Quatro caminhões que saíram de Porto Velho com carregamento de oxigênio na quarta-feira (20) devem chegar somente no domingo (24) a Manaus. Neste sábado (23), o comboio passa pela região do km-392 da BR-319, no chamado trecho do meio da estrada.

No total, cerca de 100 mil metros cúbicos de oxigênio, fornecidos pelo governo federal, estão sendo transportados a Manaus. **A intenção de cruzar 838 quilômetros pela BR-319 era economizar tempo, pois inicialmente a previsão era fazer o percurso em 36 horas, sendo que de balsa pelo Rio Madeira a viagem duraria seis dias.**

[...]

Além de seis viaturas da Polícia Rodoviária Federal, que escoltam a carga, o comboio tem o apoio de veículos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o Dnit. Esses veículos ajudam a puxar os caminhões nos atoleiros.

Apenas comparando, a distância entre as cidades de Vilhena/RO até Humaitá/AM é de 912 quilômetros e é percorrida em menos de um dia por caminhões transportadores de grãos para exportação, oriundos do Mato Grosso. Ou seja, é ainda um pouco mais distante do que os 885,9 quilômetros entre Porto Velho e Manaus e poderia ter sido este o tempo gasto pelos caminhões que carregavam o oxigênio que salvaria muitas vidas.

Já em 2023, conforme dados extraídos do *Boletim Estiagem* (do dia 22/10/2023) da Defesa Civil do Amazonas, obtidos diretamente no sítio do referido órgão, dos 62 municípios do estado, haviam naquele momento 59 municípios em estado de emergência (incluindo a capital

Manaus), 01 em estado de alerta (Canutama) e apenas dois que mantinham a normalidade (Apuí e Presidente Figueiredo). O boletim ainda citava a existência de 158 mil famílias e 633 mil pessoas que estavam sendo diretamente afetadas pela estiagem recorde.

Não obstante dos dados da Defesa Civil do Amazonas, no mesmo período a Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem corroborou afirmando que:

A época de estiagem não é uma novidade no Amazonas. Todos os anos, nesta época do ano, há uma redução pluviométrica, com consequente seca e redução do volume de água nos rios da região, que impacta fortemente a vida dos moradores e das empresas. Mas 2023 está trazendo uma vazante recorde, com o fenômeno do El Niño que tanto transtorno está causando no Sul do Brasil. [...] Os dados são de que a estiagem deverá se alongar até maio de 2024, com ápice em outubro. Para o abastecimento do grande centro logístico que se constitui a região de Manaus, o problema maior, por enquanto, acontece na enseada do Rio Madeira. [...]

A crise atinge a população, que fica desabastecida, com aumento direto do preço dos produtos, pela escassez e por aumento no frete. É impactada, ainda, a Zona Franca de Manaus, que não consegue escoar seus produtos, o que, dependendo da duração da crise, pode causar desabastecimento no mercado no Sul e Sudeste, em especial no “Black Friday”. (ABAC 2023).

Como visto, a falta de uma alternativa para o transporte de cargas e de pessoas foi novamente sentida no Amazonas. A estiagem sem precedentes atingiu todas as bacias hidrográficas dos afluentes, mas principalmente a do Madeira, por onde passam boa parte das cargas que saem de Manaus e vão até o porto de Porto Velho, de onde são embarcadas em caminhões e seguem sendo transportadas pelo modal rodoviário para o restante do país.

Por tudo o que já foi exposto, constata-se que apenas uma política pública de estado que seja inovadora, permanente e que respeite e conserve o bioma amazônico, poderá ser capaz de solucionar o problema de forma eficiente e evitar novas crises no Amazonas, decorrentes da exclusividade do modal hidroviário nos transportes. Para atender tais requisitos, mostraremos doravante, o conceito das unidades de conservação do tipo estrada-parque – EP.

Segundo Dutra, Colares, Adorno, Magalhães e Gomes (2008, 167-168), “existem algumas categorias de UCs [unidades de conservação] em outros países que não foram contempladas no Brasil, como as Estradas-Parque”. Destarte, no âmbito federal brasileiro, é certo que a gestão de rodovias como a BR-319, como unidades de conservação do tipo estrada-parque, é um tema recente, com pouca literatura e também um tanto polêmico. Os referidos autores apresentam este tipo de UC como:

um parque linear de alto valor educativo, cultural, recreativo e panorâmico que protege faixas de terra ao longo de trechos ou a totalidade de caminhos, estradas ou vias de acesso, e cujos limites são estabelecidos com vistas à proteção de suas características e mantidos em estado natural ou seminatural, evitando-se obras que desfigurem o meio ambiente (Dutra *et al.* 2008, 162).

Não obstante desta modalidade de UC ser inédita no Brasil, a seguir apresentamos o conceito formulado por Oliveira Neto e Nogueira (2017):

O princípio de uma EP é a conservação da fauna, flora e de cursos d'água, restringindo-se a passagem de veículos transportadores de produtos contaminantes. Torna-se um ambiente marcado pela preservação ambiental e favorável ao ecoturismo. Uma EP atende aos objetivos das instituições do Estado, promovendo o fluxo de pessoas e mercadorias pelo território e assegurando a preservação ambiental do contingente de florestas existentes no âmago do país (Oliveira Neto e Nogueira 2017, 10).

Embora seja controverso o “como” e “se” a gestão de uma política pública de EP pela administração pública do Brasil será feita, a sua implementação na BR-319, se for bem executada, poderá ser uma excelente alternativa para solução do seu imbróglcio, posto que ela já é cercada por Unidades de Conservação. Ressaltamos que ao todo, a BR-319 já conta com 11 UCs federais, 10 estaduais no Amazonas e 08 em Rondônia (Soavinski 2009).

Como uma EP, a BR-319 teria, de acordo com Dutra *et al.* (2008, 167), um forte apelo cênico para as suas belezas naturais e, dever de atender a uma série de normativas especiais que garantiriam a conservação e incentivariam o desenvolvimento sustentável da região através do ecoturismo.

Além disso, para ser considerada uma Estrada-Parque, ela deverá ser uma unidade de conservação em si mesma. Ou seja, através de postos de controle e fiscalização e do auxílio da tecnologia de monitoramento de tráfego já disponíveis no país, proíbe-se a permanência injustificada no seu interior e a circulação de cargas potencialmente poluentes, além de se restringir o tráfego noturno, limitar a velocidade e impedir o avanço da ocupação humana.

É exatamente isso o que diz o RIMA do DNIT (2021, 22):

Portais da Amazônia

Na rodovia BR-319/AM, está prevista a construção de dois postos de fiscalização, que abrigarão as representações de alguns órgãos públicos, responsáveis pelos mais diversos tipos de fiscalizações. Com ações contínuas ocorrendo de forma mais presente na rodovia, será possível um controle maior no combate ao desmatamento ilegal na região (RIMA 2021, 22, grifos do autor).

Uma das formas de uso da tecnologia e que pode contribuir para o controle do tráfego na BR-319, é a descrita por Sarno, Vilanova, Cosentino, Dos Santos (2012), na nota técnica 222-B, da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo – CET/SP, de 2012, na qual se realizou um estudo de caso dos países europeus que já utilizam a aferição de velocidade por média. Os autores ainda replicaram o estudo comparando com dados do estado de São Paulo. A conclusão foi de que por esse modo de fiscalização, inibe-se a prática comum no trânsito brasileiro de se diminuir a velocidade apenas na passagem pelos aparelhos de radar e de voltar a acelerar o veículo logo em seguida.

Nos países pesquisados, o princípio de funcionamento do “Sistema de Controle da Velocidade pela Média no Trecho” consiste nas seguintes etapas:

* Identificação do veículo na entrada e na saída do trecho;

- * Cálculo da velocidade média desenvolvida, através da medição do tempo despendido no trecho;
- * Aplicação de multa aos infratores, independentemente do ponto da via onde ocorreu o excesso de velocidade (Sarno *et al.* 2012, 2).

Uma forma de viabilizar essa inovação, seria em parceria com o Fundo Amazônia, através de financiamento do projeto de enfrentamento ao desmatamento e de promoção da conservação ambiental na região amazônica. Mas sob os olhares internacionais, a simples concepção de uma rodovia na região amazônica, já recebe pesadas críticas dos demais países, preocupados com a sua ingerência, perda de biodiversidade, grilagem de terras e principalmente com o desmatamento e as queimadas, que contribuem para as mudanças climáticas.

Países que contribuem para o Fundo Amazônia (Noruega, Alemanha, EUA, Suíça, etc.) são ferrenhos opositores da repavimentação da BR-319 e negam veementemente a utilização do fundo para qualquer finalidade a ela correlacionada (Paulo 2024). Para convencê-los, o Brasil precisará provar cabalmente a forma como a utilização das verbas do Fundo Amazônia poderá gerar o desenvolvimento socioeconômico e se ele ocorrerá de forma sustentável para a região, com a garantia da proteção da biodiversidade amazônica.

Sobre essa polêmica do uso de tais recursos, que ganhou repercussão internacional, o governo brasileiro recentemente precisou emitir nota através do Ministério dos Transportes, rebatendo as críticas internacionais e de parte da imprensa, de que pretendia utilizar as verbas do Fundo Amazônia para custear as obras de repavimentação da BR-319. Parte do texto dessa negativa, encontra-se em matéria do sítio de notícias políticas BNC, redigida por Paulo (2024):

É preciso deixar claro que ao citar essa possibilidade o ministro dos Transportes, Renan Filho, não se referiu a apoio do Fundo Amazônia para a obra em si da BR-319/AM. A sugestão foi para possibilitar uma parceria com entidades privadas e da sociedade civil, como o referido fundo, para monitoramento e proteção ambiental da área, com vistas a assegurar o enfrentamento ao desmatamento e a promoção da conservação ambiental da região – essenciais para que o Estado dote a região da infraestrutura de transportes necessária ao seu desenvolvimento (Paulo 2024).

No esclarecimento, percebe-se que embora implícito, houve uma clara sinalização da equipe do atual governo para a direção do que pode vir a ser uma futura Unidade de Conservação do tipo Estrada-Parque na BR-319. Um política pública eficiente e eficaz, gerida pelo poder público diretamente ou através de concessão, que pode vir a ser uma forma sustentável de garantir a concretização dos fundamentos, objetivos, direitos e garantias do povo amazonense, bem como mitigar os efeitos danosos da estiagem dos rios, que causa desabastecimento e dificuldades de escoamento da produção do polo industrial de Manaus.

5. Considerações finais

Após a análise do contexto histórico e atual da rodovia BR-319, do conceito constitucional e doutrinário de políticas públicas e das consequências nefastas sofridas pelo estado do Amazonas, por não dispor de uma alternativa eficiente ao modal hidroviário, consideramos que a transformação desta rodovia em estrada-parque pode ser a solução mais adequada e sustentável para promover o desenvolvimento sustentável da região norte do Brasil, redução da pobreza e da desigualdade material do povo do Amazonas.

Desta forma, é necessária a conciliação do binômio meio ambiente e desenvolvimento, sem a renúncia ou sobreposição de nenhum destes pilares fundamentais para o desenvolvimento sustentável um sobre o outro. Isso porque a falta de uma política pública de transportes rodoviário como alternativa ao modal hidroviário, vem causando a privação da concretização dos princípios da dignidade da pessoa humana, da cidadania, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades regionais, expressos na como fundamentos e objetivos do Brasil.

Nem sempre é possível encontrar soluções fáceis para problemas complexos. Mas isso não faz com que os problemas complexos devam deixar de ser enfrentados e resolvidos, ou simplesmente postergados por décadas, como vem ocorrendo no caso da BR-319. Hodiernamente, com o auxílio da tecnologia disponível, seria custoso a um gestor público arguir a impossibilidade de manutenção do controle de uma rodovia retilínea e que praticamente não possui ramificações, como no famigerado “trecho do meio” da rodovia.

Faz-se mister que os governantes analisem novas propostas, como a transformação da BR-319 em estrada-parque e abandonem o discurso político-negacionista de que esta rodovia não será sustentável agora, porque não foi no passado. O modelo de unidade de conservação do tipo estrada-parque é um elemento novo, sustentável e com potencial para fazer a diferença na vida de milhares de brasileiros que querem ou precisam por ela trafegar e hoje tem a sua isonomia material e seu direito de ir e vir tolhidos pela falta de políticas públicas eficientes.

Referências

Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC) (2023) *Seca no Amazonas põe em risco abastecimento da população e das empresas*. Rio de Janeiro. Recuperado de: <https://abac-br.org.br/seca-no-amazonas-poe-em-risco-o-abastecimento-da-populacao-e-das-empresas/>. [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Brasil (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Recuperado de:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6337.htm. [Consulta: 12 de setembro de 2025]

Casella, P. B., Vasconcelos, R. C. e Xavier Júnior, E. C. (2017) *Direito ambiental: o legado de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG. Recuperado de: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/loc_pdf/225/1/direito_ambiental:_o_legado_de_gerald_eulalio_. [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Da Silva, M. A. e Pinheiro, Z. C. da S. (2012) Uma revisão bibliográfica sobre os sentidos da migração na Amazônia e Rondônia: história e memória. *Revista Labirinto*, (17), 23–38. Recuperado de: <https://periodicos.unir.br/index.php/LABIRINTO/article/view/961/1008>. [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Defesa Civil do Amazonas (2023) *Boletim Estiagem (22/10/2023)*. Manaus. Recuperado de: <https://www.agenciaamazonas.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Boletim-22.10.pdf>. [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Di Pietro, M. S. Z. (2016) *Direito administrativo*. 29. ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (2016) *Histórico do licenciamento ambiental da rodovia e situação dos instrumentos celebrados para o atendimento às condições do licenciamento: subsídios para resposta ao Ofício nº 230/2016/6OFICIO/PR/AM – SEC.EXT, referente ao Inquérito Civil Público nº 1.13.000.000151/2016-20*. Brasília: DNIT. Recuperado de: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/e4e30a2b-7c3e-41f7-a78a-90060b0cf2be>. [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (2021) *Relatório de Impacto Ambiental – Pavimentação e Melhoramentos, incluindo Obras de Artes Especiais BR-319/AM – Trecho do Meio*. Brasília: DNIT. Recuperado de: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/br-319-am-ro/audiencias-publicas/ri/ma/br-319-rima.pdf>. [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Dutra, V., Colares, A., Adorno, L. F. M., Magalhães, K. & Gomes, K. (2008) Proposta de estradas-parque como unidade de conservação: dilemas e diálogos entre o Jalapão e a Chapada dos Veadeiros. *Sociedade & Natureza*, (20), 161–176. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/sn/a/3wqQntcTm6tG5Th3L5xcK6j/?lang=pt> [Consulta: 01 de setembro de 2024].

Fonseca, O. J. M. (2011) *Pensando a Amazônia*. Manaus: Valer.

G1 (2021) Caminhões com carga de oxigênio para Manaus enfrentam atoleiro na BR-319.

Portal G1. Recuperado de:

<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/23/caminhoes-com-carga-de-oxigenio-para-manaus-enfrentam-atoleiro-na-br-319.ghtml> . [Consulta: 01 de setembro de 2024].

Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (2023) *Mapa da pobreza no Brasil e no Espírito Santo entre 2012 e 2022*. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves. Recuperado de:

https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/notatecnica/IJSN_NT-70_Mapa%20da%20Pobreza%20no%20Brasil%20e%20no%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20entre%202012%20e%202022.pdf . [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2022) *Censo 2022*. Rio de Janeiro:

IBGE. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama> . [Consulta: 01 de setembro de 2024].

Observatório BR-319 (ONG) (2023) *Nota técnica nº 05 – Enfrentando os desafios da repavimentação da rodovia que atravessa o coração da Amazônia brasileira: análise de cenários e mecanismos de conservação para a mitigação de impactos das obras de repavimentação da rodovia BR-319*. Manaus. Recuperado de:

<https://observatoriobr319.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Nota-Tecnica-OB-319-n05-Agosto-2023-v2.pdf> . [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Oliveira Neto, T. & Nogueira, R. J. B. (2017) O debate institucional sobre rodovias na Amazônia: o caso da BR-319. *Sociedade e Território*, 29(1), 84–101. Recuperado de:

<https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/view/9521>. [Consulta: 01 de setembro de 2024].

Oliveira Neto, T. (2020) Preâmbulos históricos da rodovia BR-319. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, 4(12), 6–22. Recuperado de:

<http://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/16> . [Consulta: 01 de setembro de 2024].

Oliveira Neto, T. e Nogueira, R. J. B. (2021) *Rodovia BR-319: transportes e atores políticos*.

Recuperado de: http://bit.ly/Rodovia_BR-319_Transportes_e_atores_pol%C3%ADticos . [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Organização das Nações Unidas (ONU) (1987). Relatório Brundtland. Recuperado de:

<https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html> . [Consulta: 12 de setembro de 2025]

Paulo, V. e Alexandrino, M. (2009). *Direito constitucional descomplicado*. 4. ed. São Paulo: Gen.

Paulo, A. (2024) Governo nega que planeja usar Fundo Amazônia para asfaltar BR-319. *BNC – Brasil Norte Comunicação*, Brasília, 13 janeiro 2024. Recuperado de: <https://bncamazonas.com.br/poder/governo-nega-que-planeja-usar-fundo-amazonia-para-asfaltar-br-319/> . [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Santiago Balduino, L. M. e Vinhático Pontes, K. (2021). A Implantação e Consolidação do Modal Rodoviário no Brasil. *Revista Historiador*, (14), 93-105.

Sarno, C. C. B., Vilanova, L. M., Cosentino, R. M. e Dos Santos, V. (2012) *Nota Técnica 222-B: Fiscalização da velocidade média em trecho da via*. São Paulo: CETSP. Recuperado de: <https://www.cetsp.com.br/media/123781/ntcetsp222b.pdf> [Consulta: 01 de setembro de 2024].

Santos Junior, M.A., Yanai, A.M., Sousa Junior, F.O., Freitas, I.S., Pinheiro, H.P., Oliveira, A.C.R., Silva, F.L., Graça, P.M.L.A. e Fearnside, P.M. (2018) *BR-319 como propulsora de desmatamento: simulando o impacto da rodovia Manaus-Porto Velho*. Instituto do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Recuperado de: https://csr.ufmg.br/dinamica/wp-content/uploads/2019/02/dos_Santos_Junior_et_al_2018_BR_319_Material_Suplementar.pdf [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI) (2023) *Produto Interno Bruto de Manaus é o quinto maior do país*. Manaus. Recuperado de: <https://www.sedecti.am.gov.br/produto-interno-bruto-de-manaus-e-o-quinto-maior-do-pais/> . [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Sirvinskis, L. P. (2011) *Tutela penal do meio ambiente*. 4. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Forense.

Soavinski, R. (2009) *Unidades de conservação na área de influência da BR-319*. Brasília: ICMBio. Recuperado de: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/audiencia-publica/audiencia-publica-br-319/unidades_de_conservacao_br-319.pdf/view. [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Souza, C. (2006) Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8 (16), 20-45, jul/dez. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt> . [Consulta: 01 de setembro de 2024]

Tribunal de Contas da União (TCU) (2020) *Relatório de fiscalização n. 135/2020*. Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado de:
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/Fiscobras2020/anexo/SINTETICOS/Sint%C3%A9tico_2020_135.pdf . [Consulta: 01 de setembro de 2024]

**SUSTENTABILIDADE SOCIAL: AÇÃO ESSENCIAL NO
NOVO MILÊNIO**

**SOSTENIBILIDAD SOCIAL: ACCIÓN ESENCIAL EN EL
NUEVO MILENIO**

A viabilização do acesso à Justiça pelos Núcleos de Práticas Jurídicas: a experiência do NPJ Polo Justiça Federal da Universidade do Estado do Amazonas

Enabling access to Justice through Legal Practice Centers: the experience of the NPJ at the Federal Justice Center of the State University of Amazonas

Habilitando el acceso a la justicia a través de centros de práctica jurídica: la experiencia del NPJ en el Centro de Justicia Federal de la Universidad Estatal de Amazonas

Patricia Fortes Attademo Ferreira¹

Amanda Nicole Aguiar de Oliveira²

Nelcy Renata Silva de Souza³

Resumo: O acesso à Justiça é um dos direitos fundamentais trazidos pela vigência da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadão, pois prevê em seu rol de direitos, garantias inerentes ao ser humano que deve ser respeitadas por todas as esferas de poder dos entes públicos. Pensar nessa temática, em um contexto à região amazônica, precisamente à cidade de Manaus, revela a necessidade de atuação de outros atores sociais para a concretização desse direito. Assim, indaga-se: Como os Núcleos de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas viabilizam a concretização do direito fundamental do acesso à Justiça em Manaus (AM)? Este estudo tem como objetivo analisar como os Núcleos de Práticas Jurídicas, especialmente o pólo da Justiça

¹Pós-doutora En los Retos Actuales del Derecho Público pela Universidade de Santiago de Compostela. Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Castilla La Mancha. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Professora do Programa de pós-graduação em Direito Ambiental (PPGDA) ofertado pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA) E-mail: patriciaattademo@hotmail.com

²Advogada, MBA em Finanças e Políticas Fiscal, MBA em Gestão e Políticas Públicas Municipais, Especialista em Direito Civil, em Direito Notarial e Registral e em Docência do Ensino Superior e Metodologias Ativas de Aprendizado. Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas, com bolsa pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). Email: amanda.nicoleaguiar@outlook.com.

³Advogada, Especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade Federal do Pará. Professora substituta Nível I na Universidade Federal do Amazonas. Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas, Email: nelcy.renata@gmail.com.

Federal da Universidade do Estado do Amazonas atua como instrumento de garantia ao direito fundamental de acesso à Justiça. Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa e caráter descritivo. Obteve-se como a confirmação da hipótese perseguida de que o pólo da Justiça Federal do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas viabilizam o acesso à Justiça como instrumento de garantia de outros direitos fundamentais, proporcionando a interação entre a realidade prática aos conhecimentos adquiridos pelos alunos em sala de aula, fornecendo o aperfeiçoamento humano e profissional.

Palavras-chaves acesso à Justiça; direitos fundamentais; Núcleo de Práticas Jurídicas; Universidade do Estado do Amazonas; Manaus

Resumen: El acceso a la Justicia es uno de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución Federal de 1988, conocida como Constitución del Ciudadano, pues establece en su lista de derechos garantías inherentes al ser humano que deben ser respetadas por todas las esferas del poder de las entidades públicas. Pensar este tema, en el contexto de la región amazónica, precisamente de la ciudad de Manaus, revela la necesidad de acción de otros actores sociales para hacer realidad este derecho. Por lo tanto, la pregunta es: ¿Cómo los Centros de Práctica Jurídica de la Universidad Estadual de Amazonas posibilitan la realización del derecho fundamental de acceso a la justicia en Manaus (AM)? Este estudio tiene como objetivo analizar cómo los Centros de Práctica Jurídica, especialmente el centro de Justicia Federal de la Universidad Estadual de Amazonas, actúan como instrumento para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia. Se utilizó como metodología la investigación bibliográfica, de carácter cualitativo y de carácter descriptivo. Se obtuvo como confirmación de la hipótesis perseguida que el centro de Justicia Federal del Centro de Prácticas Jurídicas de la Universidad del Estado de Amazonas posibilita el acceso a la justicia como instrumento para garantizar otros derechos fundamentales, proporcionando interacción entre la realidad práctica y los conocimientos adquiridos por los estudiantes. en el aula, aportando superación humana y profesional.

Palabras clave: acceso a la Justicia; derechos fundamentales; Centro de Práctica Jurídica; Universidad Estatal de Amazonas; Manaus

Abstract: Access to justice is one of the fundamental rights brought about by the 1988 Federal Constitution, known as the Citizen's Constitution, since its list of rights includes guarantees inherent to human beings that must be respected by all spheres of power of public entities. Thinking about this issue in the context of the Amazon region, precisely the city of Manaus, reveals the need for other social actors to act in order to make this right a reality. So the question is: How do the Legal Practice Centers of the Amazonas State University make it possible to realize the fundamental right of access to

justice in Manaus (AM)? The aim of this study is to analyze how the Legal Practice Centers, especially the Federal Justice Center at the Amazonas State University, act as an instrument to guarantee the fundamental right of access to justice. The methodology used was bibliographical research, of a qualitative and descriptive nature. The results confirmed the hypothesis that the Federal Justice Center of the Legal Practice Center of the Amazonas State University enables access to justice as an instrument for guaranteeing other fundamental rights, providing interaction between practical reality and the knowledge acquired by students in the classroom, providing human and professional development.

Keywords: access to Justice; fundamental rights; Legal Practice Center; Amazonas State University; Manaus

1. Introdução

O acesso à Justiça faz parte do rol de direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988), precisamente no seu artigo 5º, inciso XXXV. Esse direito assevera que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direitos. Isso garante segurança aos cidadãos de que suas demandas serão apreciadas pelo Poder Judiciário e que também lhes será garantido à efetivação de outros direitos e garantias fundamentais.

Todavia, pensar em tal acesso à Justiça na sociedade atual requer solucionar dilemas, como repensar na forma desse acesso, na dificuldade em se chegar aos fóruns nas cidades brasileiras, na qualificação técnica dos procuradores e da assistência prestada, entre outras circunstâncias. Por essa razão, não apenas o Estado tenta garantir esse acesso, mas há outros atores que se destacam nessa problemática como os Núcleos de Práticas Jurídicas.

Diante disso, indaga-se: como os Núcleos de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas viabilizam a concretização do direito fundamental do acesso à Justiça em Manaus (AM)? Para responder tal pergunta, este estudo tem como objetivo analisar como os Núcleos de Práticas Jurídicas a analisar como os Núcleos de Práticas Jurídicas, especialmente o pólo da Justiça Federal da Universidade do Estado do Amazonas atua como instrumento de garantia ao direito fundamental de acesso à Justiça.

Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa e caráter descritivo, de artigos e livros publicados no lapso temporal de 2019 a 2023, acessados pela plataforma Google Books e Google Acadêmico com exceção dos documentos oficiais de 2017. Retiraram-se dos dados coletados todos os artigos e livros que não se

encaixaram na temática de acesso à Justiça e os Núcleos de Práticas Jurídicas, bem como os que não estavam no lapso temporal supracitado.

Mediante os fundamentos teóricos que baseiam esta pesquisa, a hipótese perseguida por esse estudo é de que o pólo da Justiça Federal do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas viabilizam o acesso à Justiça como instrumento de garantia de outros direitos fundamentais, proporcionando a interação entre a realidade prática aos conhecimentos adquiridos pelos alunos em sala de aula, fornecendo o aperfeiçoamento humano e profissional.

O referencial teórico deste estudo se divide em três itens. No primeiro item, tem-se a conceituação do que é o direito fundamental do acesso à Justiça, com o levantamento do prescrito no texto constitucional em harmonia aos dados coletados na pesquisa bibliográfica, apresentando as perspectivas e desafios na atualidade. No segundo item, compreendem-se os Núcleos de Práticas Jurídicas como Instrumento de Acesso a direitos e a Dignidade do Cidadão, por meio do fornecimento de qualificação técnica na orientação e assistência. Por fim, no terceiro item, demonstrou-se através dos eixos que norteiam como o Pólo da Justiça Federal do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade do Estado do Amazonas através da sua formulação por meio do seu regimento interno e sua adequação à temática social de Manaus, capital do Estado do Amazonas.

2. O direito fundamental de acesso à Justiça na Constituição Brasileira de 1988: perspectivas e desafios

A sociedade brasileira a partir da vigência da Constituição Federal de 1988 passou a ter em sua essência o Estado Democrático de Direito, pois o texto constitucional trouxe em seu rol uma gama de direitos considerados fundamentais a todos os cidadãos brasileiros. Na Carta Magna (Brasil 1988), “encontram-se os direitos mais valorizados pela sociedade e pelo próprio sistema” (Porto e Ustarroz 2021, 36), incorporando a condução da sociedade. Barroso (2009, 41) relata que:

É inegável que a Constituição de 1988 tem a virtude de espelhar a reconquista dos direitos fundamentais, notadamente os de cidadania e os individuais, simbolizando a superação de um projeto autoritário, pretensioso e intolerante que se impusera ao País. Os anseios de participação fizeram da constituinte uma apoteose cívica, marcada, todavia por interesses e paixões (Barroso 2009, 41).

Com isso, todo o ordenamento jurídico passa empregar esses novos aspectos jurídicos, principalmente os direitos classificados como fundamentais. Dentre o rol de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição em comento, este estudo visa o acesso à Justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV.

Nos termos desse artigo, a lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, permitindo que todos tenham o acesso à Justiça mediante a apresentação do conflito cujo resultado é uma sentença judicial como resposta da tutela jurisdicional do Estado-Juiz, seja em caráter preventivo ou reparativo.

Assim, “de acordo com o artigo 3º do CPC/2015, não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou efetiva lesão a direito. Tal princípio foi extraído do texto constitucional – art. 5º, inciso XXXV” (Dourado 2019, 63). Desta forma, o Poder Judiciário não pode se esquivar da apreciação dos casos que lhe são submetidos, oferecendo uma resposta final ao conflito. O ato de julgá-los concretiza o acesso à Justiça. Afirma Flávia Bahia (2020, 229) sobre esse conceito:

O amplo acesso à Justiça constitui garantia fundamental que também pode se apresentar sob as denominações “princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional”, “princípio da tutela judicial”, “princípio do direito de ação” etc. O homem não pode ficar ao desamparo, submetido às arbitrariedades cometidas no exercício do poder. Assim, todas as pessoas podem pleitear tutela jurisdicional preventiva ou reparatória da lesão ou ameaça a direito. Todos têm direito de serem ouvidos pelos tribunais instituídos por lei, independentes e imparciais. O acesso à Justiça é a expressão máxima de reivindicação do cidadão pelos seus direitos, resolvendo seus conflitos com base na ordem jurídica fundada na democracia e na justiça social (Bahia 2020, 229).

Neste sentido, a expressão acesso à Justiça significa o ato de ingresso facilitado e o julgamento imparcial dos conflitos. Quando provocado, o Poder Judiciário não tem nenhuma justificativa que possa negar o provimento pacificador, pelo contrário, nos casos em que não se aprecia os pedidos apresentados, tem-se o cerceamento de defesa, a obstaculização do acesso à Justiça, e, conseqüentemente, o descumprimento de uma garantia constitucional, ou melhor, a violação de um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988.

O acesso à Justiça na perspectiva constitucional está também em vários outros dispositivos. Em seu artigo 1º, inciso III, assevera como fundamento constitucional a dignidade da pessoa humana como valor supremo do ordenamento jurídico nacional (Rangel 2023, 9), o qual é possível afirmar que se garante tal premissa ao fornecer soluções para os conflitos, demonstrando que a sociedade brasileira tem organização e formas de pacificação social.

Além disso, o artigo 3º, inciso I, III e IV, determina os objetivos fundamentais da República e o artigo 5º, caput, retrata que todos são iguais perante a lei, reafirmando o compromisso de universalizar o acesso à Justiça, ao se garantir que todos, sem qualquer tipo de limite, podem ingressar com suas demandas diante dos órgãos responsáveis para solução de seus litígios.

Todavia, passados 35 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, a viabilização do acesso à Justiça ganhou outros instrumentos e uma maior participação por outros agentes diversos ou não do Poder Judiciário.

Isto porque, devido os problemas sociais existentes no Brasil como a classes economicamente mais baixas, dificuldades de acesso a fóruns e tribunais por diferentes circunstâncias em diferentes locais no país, o acesso a justiça sofre dificuldades. Afirma Airtton Pereira Pinto (2021, 38) sobre a realidade brasileira:

A cidadania jurisdicional constitucional já é ativa sem deixar de ser um ideal a fulgurar como exercício participativo do direito de ação em plenitude e força. Como a liberdade, a democracia e a justiça ainda estão postas em termos condicionados a fatores econômicos, políticos e seu maior ou menor exercício, para mais inclusão é dependente da capilaridade do nível de educação do povo. Decorre, pois, de compreender que é o pleno exercício do direito de acionar o judiciário, pelas normas do cotidiano processual, para os impossibilitados de arcar com os custos do acesso, desde a abertura da demanda, até o esgrimir da força executiva, na entrega da prestação-serviço jurisdicional (Pinto 2021, 38).

Por essa razão, diante da realidade brasileira acerca das dificuldades de acesso ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, à forma constitucionalmente estipulada como justiça, outros atores são formas de facilitar o cumprimento desse direito fundamental.

Pode-se usar como exemplo, a criação das Defensorias Públicas estaduais e da União para atender às pessoas hipossuficientes, o Ministério Público como garantidor da ordem jurídica, e até, o objeto deste estudo, os Núcleos de Práticas Jurídicas que integram a educação superior à prática.

Tais atores, associados a outras atividades, demonstram a indissociabilidade entre o Acesso à Justiça e os demais direitos e garantias fundamentais constitucionais, pois se o Estado não é capaz de garantir que se tenha a facilidade de requerer uma tutela jurisdicional preventiva ou reparativa, como poderá, então, resguardar os demais direitos? Como cumprir na sua totalidade o acesso à prestação jurisdicional do Estado sem quaisquer obstáculos? Para isso, a sociedade passou a participar como agente transformador dessa realidade.

Cabe a ressalva, ainda, que “o desenvolvimento humano nos contextos sociais, legislativos, interpretativos e culturais fez com que o conceito de Acesso à Justiça mantivesse uma relação evolutiva íntima com seus múltiplos significados” (Morelatto 2023, 52), isto porque a forma que uma pessoa mais favorecida socialmente e economicamente tem para ingressar no Poder Judiciário, muitas vezes, não é a mesma que uma pessoa hipossuficiente tem, o causa uma desigualdade no acesso. Compreende, ainda, Morelatto (2023, 59) que:

Necessário compreender que o Acesso à Justiça, nos termos atuais, enfrenta um constante desafio na manutenção da qualidade da prestação, somado à tempestividade e efetividade, o que só será possível se os aspectos objetivo (institucional público) e subjetivo (individual) estiverem veiculados de maneira homogênea. Assim, estariam os direitos fundamentais vinculando os legisladores e os julgadores à organização básica da estrutura voltada à fruição de tais direitos, sob o aspecto subjetivo ou de ativação. Dessa forma, o Acesso à Justiça combinaria o aspecto objetivo e subjetivo contido nos direitos fundamentais para alcançar a maior amplitude possível de seus efeitos (Morelatto 2023, 59).

Visando essa melhoria na concepção social que venha facilitar o acesso ao direito da ação, por meio da apresentação das suas demandas, que, como já relatado, outros atores têm ganhado destaque, colaborando para essa melhoria, instituições de ensino, membros do Poder Judiciário através de órgãos descentralizados ou até centralizados em estados estão cada vez mais permitindo o acesso à Justiça.

Além disso, há significativos esforços para a garantia de uma efetiva prestação jurisdicional como a criação dos Juizados Especiais pela Lei 9.099/95 e tantos outros instrumentos de efetivação judicial.

3. Os Núcleos de Práticas Jurídicas como instrumento de acesso a direitos e a dignidade do cidadão

O Acesso à Justiça está intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois ao se permitir o ingresso na esfera judicial das suas demandas, também se oferta igualdade e solução dos conflitos a todos que a procuram, os quais, em alguns casos envolvem violações de outros direitos.

Por essa razão, o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 fornece características de direito fundamental ao acesso à Justiça, oferecendo dignidade a pessoa humana, principalmente pela sua localização no rol de direitos considerados fundamentais no texto constitucional. Sobre isso, afirma Sarlet (2022, 69) que:

Os direitos fundamentais prescritos no caput do artigo 5º combinados com o princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III, do artigo 1º) da Constituição definem e demarcam uma concepção juridicamente institucionalizada de pessoa humana e vinculante para todos os poderes públicos de todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Segundo essa concepção, toda pessoa é merecedora de respeito, igual consideração e tem direito de escolher e realizar seu projeto de vida como indivíduo singular e aberto à sociabilidade. A pessoa humana possui um valor em si mesmo, independente das características essenciais que formam sua identidade ou de eventuais fatos acidentais que interfiram no seu desenvolvimento físico, intelectual e volitivo, do nascimento à morte (Sarlet 2022, 69).

Neste sentido, o acesso à Justiça também tem, haja vista a sua concepção como direito fundamental, aspecto de “promoção da justiça social, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, na medida em que amplia a oferta aos mecanismos oferecidos pela Constituição para fazerem valer seus direitos” (Orsini 2019, 47), evitando-se que a tutela estatal não deixe de ser aplicada às demandas reais. Robert Alexy (2015, 27) vai além à concepção jurídica da dignidade humana, pois demonstra que esse princípio fundamental também é um conceito-ponte:

Aquele que preenche as condições, em primeiro lugar, possuir inteligência; segundo, possuir sentimento, e, em terceiro lugar, possuir a reflexividade na forma cognitiva, volitiva e normativa, é considerado uma pessoa. Tem-se, pois, o aspecto descritivo da dignidade humana. O aspecto normativo é representado pela conexão entre o conceito de pessoa e do conceito de dignidade humana. Essa conexão pode ser expressa da seguinte forma: toda pessoa possui a dignidade humana. A dignidade humana é o que se poderia chamar de um “conceito-ponte”. Um conceito-ponte é um conceito de conexão – que conecta um conceito empírico ou descritivo com um conceito normativo ou avaliativo (Alexy 2015, 27).

Desta forma, é assertivo afirmar que ao se analisar o problema do acesso à Justiça na contemporaneidade também se minimiza a efetiva garantia do respeito à dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico brasileiro. Mas, ao longo da história democrática no Brasil, outros atores desenvolvem um papel importante de instrumento de concretização e efetivação de direitos, principalmente os considerados fundamentais, como o acesso à Justiça.

Isto porque as demandas judiciais precisam de um interlocutor para adentrar ao sistema do Poder Judiciário. Esse interlocutor muitas vezes são advogados particulares, defensores públicos, procuradores e promotores de justiça que atuam segundo o Código de Processo Civil como representantes qualificados para arguir as demandas existentes ao Judiciário brasileiro. Isso significa que a depender do litígio, a parte autora da ação precisa que alguém ingresse com o pedido, instrumentalizando a sua vontade e esse agente precisa de qualificação técnica.

Mas, como já é conhecido, há casos em que não se consegue essa instrumentalização técnica, seja por inúmeras demandas nas defensorias, pela falta de recursos para ingressar com um advogado particular ou pelo não acesso ao local em que se encontram esses atores, criando certos obstáculos para o direito fundamental em comento neste estudo.

Porém, essa realidade começou a ser modificada através da participação do meio acadêmico na promoção de direitos, principalmente ao de direito de ação, com o ingresso da mesma aos sistemas do Poder Judiciário. Além da criação dos Juizados Especiais e do Jus Postulandi, a área acadêmica do Direito passou a trabalhar com os Núcleos de Prática Jurídica.

Os Núcleos de Práticas Jurídicas (NPJ) são parte das instituições de ensino superior no Brasil, sejam elas públicas ou particulares. Desempenham o papel de fornecer aos alunos um ambiente simulado de realidade profissional com casos reais, pois oferecem à sociedade o acesso facilitado e gratuito à justiça, com apoio e supervisão de um professor devidamente qualificado, preferencialmente advogado para atuar como garantidor do acesso.

Os Núcleos de Práticas Jurídicas cumprem com o disposto na Resolução CNE/CES nº5/2018, em seu artigo 5º, inciso III, ao alinhar e integrar a prática profissional com os conteúdos teóricos desenvolvidos em salas de aula. Asseveram Branco e Gonçalves (2020, 19) sobre isso:

Uma importante maneira de descentralização dos atendimentos da Defensoria Pública e de aumentar o seu alcance e qualidade são os Núcleos de Prática Jurídica, NPJ. Com o advento da Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994, do Ministério da Educação e do Desporto, que trouxe as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo dos cursos jurídicos, o estágio de prática jurídica passou a integrar o currículo e a ser essencial para a obtenção do grau de bacharel em Direito. Ademais, determina o parágrafo segundo, do artigo 10, da referida Portaria, que as atividades de prática jurídica poderão ser complementadas mediante convênios com a Defensoria Pública e outras entidades públicas judiciárias. Os Núcleos de Prática Jurídica têm a força de potencializar a assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública, principalmente, no atendimento à população carente (Branco e Gonçalves 2020, 19).

As revelações de Direitos Humanos, Dignidade da pessoa Humana e principalmente o direito fundamental de acesso à Justiça são concretizados na participação dos Núcleos de Práticas Jurídicas que modificaram o acesso ao Poder Judiciário através do fornecimento gratuito para todos que os procuram de um atendimento técnico na área do Direito com profissionais qualificados e alunos para desenvolver o raciocínio jurídico que auxiliem na busca da melhor solução para o caso apresentado. Sobre essa interação Branco e Gonçalves (2020, 191) afirmam:

Criar soluções mais adequadas ao caso concreto e promover respostas mais rápidas aos jurisdicionados, fomentando a resolução de conflitos e aumentando a confiança das pessoas tanto no Poder Judiciário quanto nas demais formas de jurisdição, é o que se espera do operador do Direito. E neste ponto devemos destacar a importância do NPJ como eixo central desta formação que poderá ser reprogramada e reorientada em função de aprendizado teórico-prático. O NPJ é o ambiente mais promissor para resgatar e desenvolver a criatividade jurídica, a problematização do direito e para promover a sua reaproximação com a realidade social e com a ética (Branco e Gonçalves 2020, 191).

Por isso, os Núcleos de Práticas Jurídicas aproximam e realizam a conexão do estudante com o mundo profissional, integrando o conhecimento teórico e prático dentro da estrutura curricular do curso de Direito. Todavia, não se restringe apenas a essa

colaboração, o lado social das instituições de ensino se concretizam no oferecimento gratuito do direito de ação promovendo o acesso à justiça, pois são locais próximos à realidade social da sua localidade.

Desta forma, os Núcleos de Práticas Jurídicas permite-se ser uma solução para os obstáculos do acesso à Justiça no Brasil, além de construir a cultura do consenso desde o nascedouro da formação jurídica, formando profissionais capacitados para oferecer à sociedade soluções estratégicas (Branco e Gonçalves 2020, 195), proporcionando efetiva concretização deste direito fundamental pelo jurisdicional.

Portanto, as atividades exercidas pelos Núcleos de Práticas Jurídicas são verdadeiros instrumentos de democratização da justiça, pois permite que o ensino jurídico no Brasil venha a ser mais humanizado, oportunizando aos futuros profissionais a construção de conhecimentos por meio do contato direto com a comunidade atendida (Nomizo 2023, 35), oferecendo dignidade às pessoas envolvidas, pois há a facilitação do acesso à Justiça e valorização do ensino realista, que propõe aos alunos a prática alinhada a teoria.

4. A experiência do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade do Estado do Amazonas - Polo da Justiça Federal

Os obstáculos do acesso à Justiça variam devido à localidade. No estado do Amazonas, estado de dimensões continentais, por exemplo, existem locais que estão longe de acesso, ou os jurisdicionados procuram exigir seus direitos sem um acompanhamento técnico, ficando até insatisfeitos com a prestação jurisdicional devido a alta demanda e não terem o conhecimento técnico necessário para a propositura da ação ou apresentação de provas sobre o seu litígio.

Mas, é possível perceber na capital Manaus, mesmo sendo uma metrópole, o trabalho de garantir esse direito, onde, mesmo com a expansão urbana, há em cada zona da cidade pelo menos 1 fórum do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. No Brasil há um aumento gradual de ingressos no Poder Judiciário, revelando o trabalho conjunto para extinguir os problemas sobre a temática. Dados do Relatório Justiça em Números (CNJ 2022, 102) apresentam que:

Em média, a cada grupo de mil habitantes, 127 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2022. Houve aumento em 7,4% no número de casos novos por mil habitantes em 2022, em relação a 2021. Nesse indicador, são computados somente os processos de conhecimento e de execução de títulos executivos extrajudiciais, excluindo, portanto, da base de cálculo, as execuções judiciais iniciadas (CNJ 2022, 102).

Esses aumentos na quantidade de novos ingressos revelam que aos pouco o cenário do acesso à Justiça tem melhorado, principalmente pelo quantitativo de processos com justiça gratuita. Mas, “verifica-se uma diminuição na série histórica em 2020, com manutenção do patamar em 2021 e 2022, chegando-se a 2.366 arquivados com assistência judiciária gratuita por cem mil habitantes” (CNJ 2022, 102). Segundo, ainda, o mesmo relatório o tribunal de Justiça do Estado do Amazonas tem 9.760 casos novos por cem mil habitantes enquanto há 2.179 processos arquivados com assistência judiciária gratuita.

Isso revela que cada vez mais a atuação por diversos atores no processo de acesso à Justiça permite que tal direito fundamental seja garantido. Os Núcleos de Práticas Jurídicas são, como apresentado, um instrumento de efetivação do acesso à Justiça alinhado ao ensino da atividade jurídica aos alunos, ao mesmo tempo em que oferece amparo às demandas da comunidade em que está inserido, levando-as ao Poder Judiciário.

Em Manaus, há pólos de Núcleo de Práticas Jurídicas em algumas zonas da cidade, entre eles há dois pólos na Universidade do Estado do Amazonas (UEA), objeto desse estudo. Um desses pólos está localizado na área central da cidade na sede da Escola de Direito da Universidade e o outro pólo no prédio sede da Justiça Federal no Amazonas (JFAM), localizado na zona centro-sul de Manaus.

A descrição da assistência judiciária (SAJU-NPJ/UEA) é de fornecer o atendimento judiciário do Núcleo de Prática Jurídica – NPJ da UEA cujo objetivo é atender hipossuficientes para possível propositura de processos judiciais ou orientações em casos concretos, promovendo direitos em casos de possíveis violações e formando futuros juristas no exercício destas atividades.

O NPJ tem 02 (dois) anexos, sendo um situado na Av. Umberto Calderaro Filho, Conj. Celetra, 1 – Adrianópolis; e, o outro na Justiça Federal, onde conta com apoio de 08 (oito) professores advogados para auxiliar os discentes no atendimento ao público e o outro na Escola de Direito da Universidade, localizada na Avenida Major Gabriel, nº 767, no Centro em Manaus.

A localização é extremamente estratégica do Pólo Justiça Federal, pois está inserido na concentração dos Prédios do Poder Judiciário do Amazonas, cercado de secretarias como a secretaria da Fazenda (SEFAZ), Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, sede do Ministério Público Federal e unidades do Ministério Público estadual e próximo a duas unidades da Defensoria Pública, além de está bem próximo ao Tribunal Regional Eleitoral, sede do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, sede da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Amazonas, Juizados Especiais Federais e dos dois maiores fóruns da cidade.

Por essa razão, os alunos têm a possibilidade de participarem de audiências na Justiça Federal no Amazonas e conhecendo a rotina do Judiciário amazonense. Além disso, os jurisdicionados das varas podem solicitar a assistência judiciária ao Núcleo Prática. Os alunos também fazem como atividades no núcleo a apresentação de soluções de casos fictícios, com respostas jurídicas de acordo com o conhecimento adquirido e atendem ao público, sob a supervisão de um professor. Sobre essa interligação, afirmam Freitas e Pasqualetto (2023, 10470-10471) que:

Uma unidade universitária que pretende se dedicar à extensão universitária, exatamente o que é um núcleo de prática jurídica, somente atinge sua missão principal quando consegue satisfatoriamente às demandas sociais. Por extensão, nos NPJs é vista pela prestação de serviços, como ferramenta política e social. Desperta nos agentes envolvidos a conscientização dos problemas sociais, a necessidade de organização e planejamento e o fortalecimento dos valores cidadãos. Ainda, pode possibilitar uma desejada integração entre os cursos jurídicos com outras áreas, tais como psicologia, serviço social e ciências sociais. O próprio viés comunitário dos núcleos viabiliza esta interdisciplinaridade (Freitas e Pasqualetto 2023, 10470-10471).

Neste sentido, a Universidade do Estado do Amazonas, por meio do seu pólo de Núcleo de Prática Jurídica cumpre com sua missão de colaborar com os anseios da sociedade em que está inserido. A estrutura de atividades do NPJ da Universidade do Estado do Amazonas se pauta nos seguintes eixos: Serviço de assistência jurídica; Negociação, Conciliação, Mediação, Arbitragem e mecanismos de soluções de conflitos.

Também são apresentados aos alunos: Ciências criminais; Prática de Magistratura e do Ministério Público; Direitos humanos e meio ambiente; Oratória e retórica; Residência jurídica; Direitos sociais; Direito de gênero e diversidade; Direito e Amazônia; Direito dos animais; Direito, povos indígenas e comunidades tradicionais.

O Núcleo de Prática Jurídica da Universidade do Estado do Amazonas possui os seguintes princípios fundamentais: A incessante busca do acesso à Justiça aos hipossuficientes economicamente; O exercício da cidadania; A dignidade da pessoa humana; O pluralismo de ideias e concepções científicas, políticas e filosóficas; Formação prático-social do discente em Direito; Incentivo à conciliação, mediação e arbitragem ao litígio jurídico; Confidencialidade; Boa-fé; A atenção aos regionalismos amazônicos no que concerne o acesso à Justiça.

Constituem objetivos do NPJ/UEA e seus grupos especializados, segundo o Regimento Interno é de: Proporcionar aos discentes regularmente matriculados no Curso de Direito da UEA, nas disciplinas que compõe o Projeto Pedagógico do Curso, a participação em situações reais e simuladas, para o exercício nas áreas profissionais de: i. Advocacia; ii. Magistratura; iii. Ministério Público; iv. Acadêmica; v. Científica; vi. Negociação; vii. Arbitragem; viii. Conciliação; ix. Mediação; x. Mecanismos de soluções de conflitos;

x. Direitos Humanos; xi. Direito Constitucional; xii. Direito Constitucional; xiii. Oratória; e demais Carreiras Jurídicas possíveis.

Também se constitui como objetivo do NPJ/UEA: oferecer assistência jurídica à comunidade carente social e economicamente, seja pessoa física, individual ou coletiva, na forma da lei, de modo a buscar a solução de conflitos ou a compreensão dos mesmos e o acesso à Justiça, dentro das possibilidades orgânicas e estruturais do NPJ/UEA; buscar a interdisciplinaridade e transdisciplinaridade das matérias legais em suas atividades; avaliar periodicamente suas atividades quando ao atendimento das demandas do curso de Direito da UEA, em suas atividades básicas; utilizar em processos de planejamento o adequado atendimento das demandas existentes; proporcionar aos discentes, atividades para excelência profissional e humanitária.

Portanto, todo o funcionamento, bem como os eixos que norteiam a atividade do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas, nos seus dois pólos, cooperam para a efetivação do acesso à Justiça dos seus usuários cujo perfil se afirma na hipossuficiência, garantindo que o acesso não se inviabilizado pela cobrança de taxas ou custas processuais haja vista a atuação conjunta com o direito a assistência judiciária gratuita. Assim, o NPJ é um instrumento de acesso à Justiça, garantindo a todos que o procuram a plena satisfação da sua busca.

5. Conclusão

O direito fundamental do acesso à Justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 representa um avanço significativo sobre direitos garantidos a todos os cidadãos brasileiros, pois o texto legal afirma que a lei não se excluirá de apreciação qualquer lesão ou ameaça a direito. Isso significa uma modificação afirmativa no desenvolvimento da sociedade, ao permitir que todos tenham efetivado esse acesso.

Todavia, como explanado neste trabalho, mesmo após 35 anos de vigência, esse direito considerado fundamental ainda sofre alguns obstáculos. Mas, na sociedade contemporânea, a participação de outros setores permite que esses obstáculos sejam cada vez mais rompidos. Uma dessas participações diretas está na atuação dos Núcleos de Práticas Jurídicas, os quais contribuíram para o resgate da dignidade da pessoa atendida através das atividades desenvolvidas e da plena efetivação do acesso a orientações jurídicas e do acesso de seus casos à Justiça.

O Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas participa diretamente na mudança dessa realidade, pois com seus pólos de atuação integra a formação acadêmico-profissional de seus alunos, alinhando a uma solução do problema social em acesso à Justiça. Além disso, precisamente o pólo da Justiça Federal, fornece

conhecimento técnico e o ingresso de demandas, assegurando a efetividade dos demais direitos fundamentais.

Além disso, para a região amazônica, o Núcleo de Práticas Jurídicas tem colaborado por meio de seu regimento interno com a formulação de soluções criativas de demandas exclusivas da região, através da apresentação de casos dos conflitos socioambientais, problemáticas exclusivas do cotidiano da cidade em que estão inseridos, seja por meio de criação de casos fictícios ou atendimento a casos reais aos alunos e cidadãos que o procuram.

Com isso, há mais um cumprimento eficaz dos preceitos da Constituição Federal de 1988, precisamente no seu artigo 5º, inciso LXXIV, em que o Estado deverá prestar assistência jurídica gratuita para as pessoas que comprovadamente são vulneráveis economicamente, meta devidamente cumprida pelos Núcleos de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas.

Tal colaboração das unidades do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas cumpre, também, com dois Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como a ODS 1 (erradicação da pobreza) e a ODS 10 (redução das desigualdades), conforme a Lei 13.460/2017, por meio da Carta de Serviços que a Universidade do Estado do Amazonas (2017) oferece.

Desta forma, os Núcleos de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas se enquadram na modalidade de instrumentos de promoção do acesso à Justiça aos necessitados, minimizando os obstáculos sociais que surgem e fornecendo prestação da assistência jurídica integral e gratuita.

Portanto, obteve-se como resultado desta pesquisa a confirmação da hipótese perseguida de que o pólo da Justiça Federal do Núcleo de Práticas Jurídicas da Universidade do Estado do Amazonas viabiliza o acesso à Justiça como instrumento de garantia de outros direitos fundamentais, proporcionando a interação entre a realidade prática aos conhecimentos adquiridos pelos alunos em sala de aula, fornecendo o aperfeiçoamento humano e profissional.

Referências

Bahia, F. (2020). *Direito constitucional*. Salvador: Juspodivm.

Barroso, L. R. (2009). *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar.

Branco, J. S. N. C. e Gonçalves, C. M. B. (coords.) (2020). *Acesso à justiça e direitos humanos*. Fortaleza: Mururipe, vol. II.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça) (2023). *Justiça em números*. Brasília: CNJ.

Dourado, S. (2019). *Coleção descomplicando: processo civil*. Salvador: Juspodivm.

Freitas, B. D. A. e Pasqualetto, A. (2023). Os núcleos de prática jurídica das unidades brasileiras como instrumentos de desenvolvimento social. *Cuadernos de educación y desarrollo*, 15(10), 10459–10475.

Morelato, A. F. (2023). *A gratuidade e a ordem constitucional brasileira: um olhar para além de direitos subjetivos*. São Paulo: Dialética.

Porto, S. G. e Ustarroz, D. (2021). *Lições de direitos fundamentais no processo civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Rangel, T. L. V. (2023). *Escritos jurídicos sobre acesso à justiça*. Rio de Janeiro: IOLE.

Sarlet, I. W. (2022). *Direitos fundamentais: comentários ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Thoth.

Universidade do Estado do Amazonas (UEA) (2017). *Carta de serviços UEA* [on-line]. Recuperado de <https://data.uea.edu.br/ssgp/area/1/dwd/8722-1.pdf>. [Consulta: 11 de setembro de 2025].

Nomizo, S. L. (2023). *Acesso à justiça: a importância dos núcleos de prática jurídica na promoção e proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Dialética.

Orsini, A. G. S. (2019). *Processo, administração e jurisdição da justiça e formas consensuais de solução de conflitos*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Pinto, A. P. (2021). *Cidadania jurisdicional constitucional democrática*. São Paulo: Dialética.

As garantias de vida sustentável como direito humano e condições de cidadania

Garantías de vida sostenible como derecho humano y condiciones de ciudadanía

Guarantees of sustainable life as a human right and conditions of citizenship

Inês Cabral Ururahy de Souza¹

Resumo: A busca de uma vida sustentável que seja o reflexo de uma sociedade que além de cuidar dos recursos naturais, resguardando-os às futuras gerações, se torne capaz de priorizar a justiça social e garantir a dignidade humana por meio de promoção da plena cidadania de sua população, passa a ser uma necessidade urgente no cenário contemporâneo. Com um planeta cada vez mais sujeito às catástrofes ambientais e a presença da desigualdade social que gera fome e pobreza extrema, vivenciar a cidadania plena, no tocante aos direitos e deveres tornou-se algo difícil e para algumas comunidades subjugadas aos sistemas antidemocráticos, “ser cidadão” é condição inexistente. A relação entre sustentabilidade, direitos humanos e cidadania constitui-se o alicerce da vida saudável, justa e digna para todos.

Palavras-chave: sustentabilidade; cidadania; direitos humanos

Resumen: La búsqueda de una vida sostenible que refleje una sociedad que, además de cuidar los recursos naturales, salvaguardándolos para las generaciones futuras, sea capaz de priorizar la justicia social y garantizar la dignidad humana promoviendo la ciudadanía plena para su población, se convierte en una necesidad urgente en el escenario contemporáneo. Con un planeta cada vez más sometido a catástrofes ambientales y a la presencia de desigualdades sociales que generan hambre y pobreza extrema, experimentar la ciudadanía plena, en términos de derechos y deberes, se ha vuelto difícil y para algunas comunidades subyugadas a sistemas antidemocráticos, “ser ciudadano” es una condición inexistente. La relación entre sostenibilidad, derechos humanos y ciudadanía constituye la base de una vida sana, justa y digna para todos.

¹ Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha. Membro da Academia Campista de Letras. Professora Avaliadora de Cursos de Direito MEC/INEP e do MERCOSUL/ANEAES

Palabras clave: sostenibilidad; ciudadanía; derechos humanos

Abstract: The search for a sustainable life that reflects a society that, in addition to caring for natural resources and safeguarding them for future generations, is capable of prioritizing social justice and ensuring human dignity by promoting full citizenship for its population, has become an urgent need in the contemporary scenario. With a planet increasingly subject to environmental catastrophes and the presence of social inequality that generates hunger and extreme poverty, experiencing full citizenship, in terms of rights and duties, has become difficult and for some communities subjugated to antidemocratic systems, “being a citizen” is a non-existent condition. The relationship between sustainability, human rights and citizenship constitutes the foundation of a healthy, fair and dignified life for all.

Keywords: sustainability; citizenship; human rights

1. Introdução

O cenário contemporâneo tem revelado um total desequilíbrio entre o ambiente natural, a vida pós-moderna, os direitos fundamentais dos cidadãos e uma vida social saudável. A desigualdade presente na falta de acesso ao mínimo necessário à sobrevivência por muitas populações, enquanto as mais ricas e poderosas consomem além do necessário, traduz um mundo no qual tanto os direitos humanos, quanto a cidadania é negada diante da competitividade e ambição de lideranças políticas que não veem a sustentabilidade como caminho democrático a uma vida justa e digna para todos.

Falar de sustentabilidade é dizer de um desenvolvimento capaz de garantir as necessidades básicas dos cidadãos, sem contudo, deixar de investir no futuro, visto que as futuras gerações terão que sobreviver, como tudo indica, a uma vida de privações, diante de uma realidade natural, social e econômica que se revela a cada dia mais adversa.

Nesse contexto marcado por diferenças significativas, os direitos humanos são colocados em segundo plano em benefícios dos interesses políticos-econômicos das nações que de forma anacrônica investem em um neoimperialismo, esquecendo que os cidadãos de seus países, também serão atingidos pelas decisões monocráticas daqueles que se julgam superiores. Os direitos fundamentais garantidos da vida, esses estão sendo aliçados das sociedades consideradas democráticas, sujeitos às ideologias que não têm como escopo o bem-estar de todo seus cidadãos.

Historicamente, a discussão sobre o meio ambiente como direito humano intensificou-se com o reconhecimento da importância da sustentabilidade para a garantia de outros direitos fundamentais, como direito à vida, igualdade, saúde, segurança e acesso a recursos naturais.

A crescente conscientização sobre os impactos negativos da degradação ambiental na vida humana estimulou a necessidade de um tratamento mais abrangente e interconectado entre direitos humanos e ambientais. Esse novo olhar constatou que a qualidade do meio ambiente é essencial para a dignidade humana e o bem-estar das gerações presentes e futuras de modo global.

O presente artigo, ao destacar a sustentabilidade como uma realidade que engloba os direitos humanos e a cidadania, tenta apontar a urgência de reflexões sobre esses conceitos que perpassam a vida dos homens do mundo atual, complexo e contraditório, pois ao mesmo tempo que se revela globalizado, encontra-se à mercê de decisões isoladas dos países ricos e poderosos.

Analisar a sustentabilidade como um conceito que envolve os direitos humanos na perspectiva da cidadania significa discutir questões essenciais nessas primeiras décadas do século XXI, sobretudo quando se assiste às ameaças à vida humana, diante do aumento dos conflitos entre as nações e da destruição do meio natural e dos laços que sustentam a soberania dos povos.

2. A sustentabilidade como alicerce da vida

Vive-se atualmente uma crise ambiental, que segundo Bauman (2008) é decorrente de uma mudança dos valores que marcam a modernidade e sustentaram a visão humanista presente nas concepções de liberdade, fraternidade e igualdade, sustentáculos da construção do direito e da cidadania.

A ideia de sustentabilidade nas discussões contemporâneas está ligada ao conceito de desenvolvimento, visto que as transformações acontecidas no pós-segunda guerra mundial, foram marcadas pela visão de um progresso industrial/tecnológico/cultural que pouca atenção deu ao meio ambiente e priorizou a competição por um mercado global, no qual as grandes potências passaram a disputar entre si.

A natureza tem dado sinais de alerta em termos globais, seja por meio do excesso de chuvas que causam enchentes, seja pela seca que desertiza cidades e impedem a vida. Além desses fenômenos contraditórios, o aquecimento global faz com que ondas de calor extremo se sucedam aos dias de frio intenso, causando transtornos de vários tipos.

Essa realidade cada vez mais frequente atesta a ausência de ações sustentáveis que favoreçam o equilíbrio ecológico. Segundo Jacobi (2003) as questões que envolvem o meio ambiente e a necessidade de cuidar dos recursos naturais é um debate que está presente nas constituições dos países e em várias legislações, em razão de sua relação com os direitos humanos.

O desequilíbrio ambiental resultante da ausência de sustentabilidade atinge a economia, pois afeta a pobreza e os mais vulneráveis, que se vêem obrigados a conviver em ambientes nos quais o lixo e a sujeira decorrentes do progresso desembocam, afetando a vida das pessoas. A economia, quando baseada na sustentabilidade, envolve ações educativas, fazendo com que a população preserve o meio natural.

O modelo de desenvolvimento das maiores economias do mundo, pouco se preocupou nos últimos tempos, com a sustentabilidade, em nome do progresso desenfreado, que polui e pouco preserva o ambiente natural. Segundo dados das Nações Unidas (ONU 2022), diante do desequilíbrio climático, estes procedimentos têm se transformado e em muitas empresas já trabalham com a sustentabilidade, buscando formas de não agredir o meio e a vida dos usuários.

O uso responsável dos recursos naturais é a essência do conceito sustentabilidade e nessa perspectiva, questões de ordem política, econômica e social perpassam as ações centradas na utilização dos recursos naturais, visto que a responsabilidade na utilização dos meios naturais requer considerar os direitos humanos, o que se contrapõe à visão do consumismo desenfreado (Consi e Burmann 2013).

Sendo prioritariamente analisada sob o prisma do meio ambiente, a sustentabilidade é muito mais, uma vez que interfere diretamente na questão econômica, pois é da natureza que os homens retiram parte das matérias primas que garantem sua sobrevivência e porque é no meio que exercem suas ações básicas. Quando se reconhece que sem ar, água, terra e energia o ser humano não sobrevive, conclui-se que a natureza precisa ser conservada para que haja vida (Araújo 2013).

Por outro lado, a sustentabilidade atinge o social quando por conta do uso desigual dos meios naturais, impede a justiça social, a quantidade de vida para todos e condena os seres sujeitos aos desmandos políticos que geram consumismo exacerbado, prejudicando a saúde dos cidadãos.

A essência do que seja a sustentabilidade foi estabelecida na Declaração de Estocolmo, desde 1972, quando este documento diz em seu princípio de números dois:

Princípio 2: Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna, representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das

gerações presentes e futuras mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento. (ONU 1972, 3)

Esse princípio que deveria nortear os países em suas ações ambientais, não foi priorizado por grande parte dos países industrializados, que em nome do progresso criaram o aquecimento global, o consumismo desmedido, a saturação dos solos, do ar, da água e das fontes naturais. O quadro atual, após os efeitos catastróficos do desgaste da natureza, faz com que as nações e as organizações internacionais passem a lutar pelas questões da sustentabilidade.

Segundo Carvalho, Silva e Adolfo (2015, 5) “[...] é preciso buscar o modelo de desenvolvimento assentados em bases adequadas, com atenção às demandas sociais, políticas, econômicas de forma equilibrada a sem violar os direitos humanos.” Isto significa dizer que uma vida saudável e com qualidade e bem estar é possível em uma sociedade que respeite os direitos fundamentais humanos.

No Brasil, a Lei n. 6918 de 1981, dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (Brasil 1981), estabelecendo no seu artigo 2º seu princípio, o desenvolvimento sustentável. Essa lei encontra eco nas demais legislações, tanto nacionais, quanto internacionais, como a Agenda 21 (ONU 1992), um plano de ação internacional para o desenvolvimento sustentável, estabelecido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92-Rio de Janeiro) e o mais importante, a Carta Magna de 1988, que em seu artigo 170, VI diz:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social observados, dentre outros princípios.

VI- O da defesa do meio ambiente inclusive mediante tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços dos seus produtos e serviços dos seus processos de elaboração e prestação. (Brasil 1988)

A legislação brasileira é considerada uma das mais importantes e bem elaboradas, contudo, a desigualdade social presente na sociedade faz com que esses preceitos sejam anulados por questões políticas e econômicas. Um exemplo real que reflete as condições desiguais de vida da população é o fato de que muitas comunidades periféricas nas grandes cidades, sequer possuem saneamento básico ou mesmo água encanada.

A sustentabilidade não acontece quando o planejamento deixa de priorizar a qualidade de vida da população. Logo, poluição, pobreza, falta de saneamento, entre outras como

alimentação inadequada, muitas vezes impregnada de agrotóxicos fazem com que a saúde da população decline, confirmando o atestado da não-sustentabilidade e da ausência de planejamento urbano.

Semple (2009) destaca que é possível uma mudança no comportamento das pessoas frente ao consumo, desde que a coletividade esteja comprometida com as transformações que envolvam questões ambientais em benefício de uma vida saudável. Contudo, há uma unanimidade entre os autores que tal mudança passa pela educação, pelas leis, pela política e sobretudo pela consciência de que é urgente refletir sobre a realidade dos sinais dados pela natureza.

Quando se aborda a questão da sustentabilidade na Espanha, a percepção é de que houve um avanço significativo na questão ambiental nos últimos anos, sobretudo em razão da União Europeia e colaboração entre os países europeus. Questões como energia renovável, agricultura orgânica e sustentável, gestão de resíduos, campanhas de conscientização e de educação têm sido frequentes.

As legislações espanholas incluem leis, como por exemplo, a Lei n. 2 de 2011 (Espanha 2011), também conhecida como Lei de Reforma da Economia Sustentável, que está fundamentada na promoção do crescimento econômico com inovação e eficiência energética. Além dessa, a Lei 7/2022 de 8 de abril daquele ano (Espanha 2022), que trata dos resíduos e solos contaminados para uma economia circular, responsabiliza o produtor e atualiza questões referentes aos resíduos.

Esses são alguns exemplos da legislação espanhola, mas há muitos avanços, sobretudo no que diz respeito à emissão de gases que poluem, como a questão do carbono, que hoje é um dos temas mais debatidos pelos países que se preocupam com a sustentabilidade e um constante debate entre as organizações internacionais.

O “Acordo de Paris” de dezembro de 2015 (ONU 2025), tratado internacional, estabelece um compromisso global para limitar o aquecimento global cujo objetivo é manter o aumento da temperatura global abaixo de 2 graus Celsius. Brasil e Espanha assinaram este acordo que tem como um de seus eixos centrais, a sustentabilidade.

O acordo de Paris é fundamental para o equilíbrio global, uma vez que envolve a maior parte dos países que mais poluem o planeta. O novo governo dos E.U.A. retirou o país do acordo, sendo o responsável por 17,9% das emissões no globo terrestre. Em oposição a esse dado, países pobres são os que menos poluem, pois respondem por apenas 3% das emissões de gases letais (Serpa 2017).

Além dos acordos internacionais que pouco contribuem para a tomada de consciência dos governantes sobre a importância do “cuidar” do meio ambiente, mas são

fundamentais para o compromisso global, outras questões envolvem a noção de sustentabilidade, e que estão no meio social e na convivência entre os homens.

Segundo Carvalho (2015) um desenvolvimento sustentável que leve em consideração a necessidade de um ambiente sustentável para garantia da Liberdade, da equidade e da igualdade entre os seres humanos, tem que estar atento às demandas sociais, políticas e econômicas visto que as decisões políticas e as formas de produção e distribuição dos bens de consumo traçam a cultura das sociedades humanas.

O modelo neoliberal, muitas das vezes na busca do lucro imediato, descumpra as normas de direitos humanos, seja sacrificando o solo, com agrotóxico e maneiras agressivas de lidar com a terra, seja poluindo, desmatando áreas verdes e investindo cada vez mais em combustíveis fósseis sem pensar nas futuras gerações (Carvalho *et. al.* 2015).

Os autores, acima citados ainda abordam o conceito de sustentabilidade social, referindo-se à necessidade da distribuição justa de renda com a finalidade de proporcionar qualidade de vida à população e redução das desigualdades, uma das consequências gritantes do desequilíbrio entre o poder público, o poder econômico e a sociedade como totalidade.

Nessa perspectiva, por mais que a dimensão jurídica da sustentabilidade, fundada em direitos humanos universais e constitucionais lute por um ambiente sustentável, inclusive com medidas protetivas e inibidoras, as demandas são muitas e das mais diferentes ordens, como revelam problemas enfrentados pelos tribunais brasileiros com o garimpo ilegal, o trabalho escravo e os graves efeitos do uso de agrotóxicos (Sarpa 2024).

Nos países democráticos, nos quais as leis são rígidas em relação às questões ambientais, empresas que trabalham de forma ecológica e responsável, ganham selos que são de validade internacional. Por outro lado, aquelas que descumprem normas e têm situações como trabalho escravo, desmatamento comprovado, uso de substâncias nocivas à saúde e exploram trabalhadores e o meio ambiente de forma indevida são punidas e muitas vezes banidas do mercado (Brasil 2024).

Nesse sentido, a sustentabilidade tornou-se uma questão de sobrevivência e garantia de cidadania, mas para que isto se consolide é urgente uma educação que promova acesso às informações, com transparência e com o objetivo de preservar o meio em que os seres humanos vivem e constroem suas histórias de vida e de trabalho, produzindo cultura que seja para o bem-estar de todos os cidadãos.

3. Os direitos humanos e a sustentabilidade como fundamentos da cidadania

Os seres humanos dependem do meio ambiente para sobreviver, desenvolverem e construir suas histórias de vida nas relações que estabelecem com outras pessoas e na cultura na qual se dão esses relacionamentos. O meio no qual os homens vivem é visto como um direito e este surge a partir do instante em que a degradação ambiental passou a ser uma ameaça à vida.

Conforme sinalizam Clark, Cruz, Almeida e Santos (2022, 7) a relação que integrou direitos humanos e meio ambiente nasceu através do documento realizado pela Declaração dos Direitos Humanos, acontecida em Viena no ano de 1993, que enfatizou os direitos como solidariedade, justiça, paz, desenvolvimento sustentável e direitos ambientais. Este momento tem como objetivo maior o princípio da dignidade humana, como resultado dos direitos humanos e da sustentabilidade.

Os direitos humanos nas legislações constitucionais envolvem um conjunto amplo de direitos individuais e sociais, entre os quais situa-se a sustentabilidade, conceito que por sua complexidade está interligado com as condições de igualdade, fraternidade e liberdade, temáticas que impulsionaram a Revolução Francesa e influenciaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, documento que apontou as responsabilidades das nações com os direitos fundamentais da existência humana (Rios 2020).

Um olhar superficial sobre a realidade do mundo contemporâneo revela que, apesar das leis e do esforço das associações internacionais, o que se vê é um mundo cada vez mais contraditório, sobretudo no tocante às desigualdades, pois enquanto países considerados de “primeiro mundo” apresentam qualidade de vida e IDH alto, outros sucumbem à fome e ao terror dos seus alcos com o poder bélico que destrói cenários e vidas. A igualdade de direitos e oportunidades como direito humano, sucumbe ao expansionismo dos poderosos.

Nesse contexto, a liberdade de muitos é refreada pelos grupos detentores de poder e essa realidade se reflete nos pequenos e grandes agrupamentos sociais. Conforme analisa Jessé de Souza (2022) a desigualdade social não só anula os direitos humanos, mas deixa com que questões como sustentabilidade, acesso aos direitos fundamentais, sucumbam diante de um mundo de invisíveis que lutam nas periferias das grandes cidades na luta pela sobrevivência. Esse quadro anula a visão da cidadania plena como a utopia que move os povos que buscam uma condição de vida qualitativa com justiça social.

Sobre essa questão:

O complexo processo de construção da cidadania no Brasil, num contexto de agudização das desigualdades, é perpassado um conjunto de questões que necessariamente implica a superação das bases construtivas das formas de dominação e de uma cultura política tutelada, que impede o alcance da cidadania por parte significativa da população (Jacobi 2003, 6).

Esta abordagem é reveladora dos desafios enfrentados por uma sociedade democrática na trajetória pela consolidação dos direitos humanos e das liberdades. No Brasil, a Constituição de 1988 (Brasil 1988) garante os direitos humanos e os coloca na forma de direitos fundamentais que devem nortear a vida dos cidadãos. Contudo, na prática do direito positivado, muitos dos direitos são usurpados, seja por decisões políticas e ou econômicas, que ignoram as questões de natureza social.

Conforme analisa Jacobi (2003) a relação entre direitos humanos/sustentabilidade/cidadania vai exigir no futuro próximo, uma nova visão de desenvolvimento, tendo em vista que este não se formará sem a equidade, justiça social, assim como por meio de uma ética que valorize a vida em detrimento dos padrões economicistas, bélicos e desumanos como acontece com muitas decisões políticas na atualidade do mundo globalizado.

Com a sofisticação das tecnologias digitais e o acesso dos seres humanos a um mundo ilusório, cujas regras não são transparentes e muitas vezes, inexistem, se por um lado ampliaram o acesso à informação, por outro criaram um mundo paralelo, no qual os direitos são destruídos por total ausência de regras e por força de um consumismo que tem como eixo as imagens, que hoje falam pelas palavras.

Para Rodrigues, Santos e Glória (2018), pensar os direitos humanos na perspectiva da cidadania em uma sociedade fundamentada em uma economia global, envolve diferentes eixos transversais, tendo em vista que abrange diferentes concepções ideológicas, sociais, políticas locais, caracterizadas por uma complexidade atestada pela pluralidade das sociedades destes tempos. Reverenciar valores universais significa criar um aparato jurídico que paire sobre as demais leis.

O Estado democrático que consolidou os direitos humanos, que surgem positivados nas Constituições como direitos fundamentais, fez com que a dignidade da pessoa humana se colocasse como condição essencial à existência de uma sociedade humana, justa e capaz de valorizar a vida como um direito que antecede os demais.

Como signatário das convenções internacionais, o Brasil se mostra contraditório, quando mesmo possuindo leis que traduzem o respeito aos direitos humanos, ainda

insiste na prática, sérias violações a esses direitos, sobretudo pela desigualdade social ainda gritante, além de outras questões de natureza social/econômica/cultural que afetam os cidadãos, impedindo uma vida com qualidade, seguindo os parâmetros legais.

Não só os problemas de sustentabilidade colocam em xeque o cumprimento dos direitos humanos no Brasil e na Espanha, visto que questões de ordem política, econômica, social revelam que a população sofre com violações contra o sujeito individual e coletivo, como ocorre com o aumento do feminicídio, da perseguição a comunidade LGBTQIA+, assim como problemas dos embates sobre crenças, etnia e outros (Rodrigues *et. al.* 2018).

Todas essas temáticas transversais afetam a relação entre direitos humanos e cidadania, à medida que afetam o “humano” em toda sua diversidade de raça, crença, religião, lugar em que as pessoas vivem e constroem suas histórias. O humano é o complexo que todos os conceitos aqui discutidos.

Os direitos humanos têm papel fundante na construção da cidadania, pois eles criam as condições básicas para que os direitos favoreçam uma vida digna para todos. O acesso à educação e saúde protege, de forma justa e igualitária o cidadão, promovendo as condições ideais para que possam viver e trabalhar livremente cumprindo seus deveres. O exercício dos direitos legais e civis pela participação são fundamentos de uma sociedade democrática (Silva 2008).

Segundo Carvalho *et al.* (2015, 13)

O direito humano à proteção ambiental abrange direitos explícitos e implícitos e visa amparar o meio ambiente, a vida humana, a dignidade, como também expressão e reconhece como direito as necessidades humanas. Entretanto, existem limitações para alcançar um amparo ambiental adequado em nível mundial. Isso acontece primeiramente, porque os direitos humanos não alcançam níveis de efetividade para a maioria da população e em segundo lugar, porque os direitos humanos tratam os graves e urgentes problemas ambientais de forma ineficaz e isolada, tanto em âmbito local, como regional e nacional.

Esta abordagem é muito importante à medida que trata de uma questão central, ou seja, nem sempre o que está posto na lei é cumprido na prática, em virtude do movimento da vida que implica em questões políticas, econômicas, sociais e culturais. Porém, há que se destacar que nos últimos anos, a tecnologia tem colaborado para uma compreensão maior dos desastres ambientais, já que satélites anunciam terremotos, chuvas torrenciais, mostrando o aquecimento global em números, mas não detém a ambição humana (Vieira e Lima 2017).

Promover os direitos humanos com justiça social, muitas vezes exige a ação da justiça, pois os mais vulneráveis são os que sofrem diretamente os efeitos catastróficos dos problemas ambientais. Questões como a falta de saneamento básico em muitas comunidades brasileiras, além de ser um problema ambiental é também um descaso político com os direitos humanos, sendo também, um empecilho à construção da plena cidadania.

Como comentam Viera e Lima (2017) em recente pronunciamento o STJ entendeu que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva e não objetiva, o que significa que cabe aos agentes públicos responsáveis pela fiscalização e, portanto, dos abusos ao meio ambiente, maior rigor, tendo em vista a garantia de cidadania às populações.

A sustentabilidade atrelada que está aos direitos humanos requer uma constante atenção da sociedade civil, a quem cabe denunciar e promover de forma coletiva mudanças significativas. Sabe-se que, questões de natureza cultural e política, acabam restringindo a participação de indivíduos e grupos, por este motivo é essencial uma educação socioambiental que prepare os cidadãos para lidar com os direitos humanos como conquista que cabe às pessoas preservarem.

Assim, quando esses direitos são violados, a cidadania é negada, o mesmo ocorre quando uma pessoa é violentada em seu direito mínimo de existir, ir e vir, ter um teto e viver sob condições ambientais que não prejudiquem sua saúde e bem-estar. Para que isto ocorra é necessário que as instituições e agentes sociais trabalhem com processos de inclusão, respeitando os direitos humanos e o princípio da dignidade humana.

4. A busca da sustentabilidade pelos direitos humanos e pela cidadania

É tempo de encontrar os meios capazes de bloquear os efeitos causados pelo consumismo e progresso exacerbado e sem controle, a degradação ambiental, os desmandos com os ataques aos direitos humanos, presente nos preconceitos, na misoginia, no racismo, nos embates sobre crenças e tradições, nos desvarios bélicos e tantos outros exemplos de violação à vida humana e à dignidade dos seres humanos.

As legislações que propõem medidas de garantia à sustentabilidade, como modo de vida ideal na relação do homem com o meio natural, devem prever medidas práticas para sua efetivação uma vez que estas se encontram sujeitas aos projetos políticos e econômicos das nações e das interferências estrangeiras, visto que a globalização é um fenômeno real contemporâneo (Consi e Burmann 2013).

A sustentabilidade e os direitos humanos estão interligados no Brasil, visto que a garantia de um meio ambiente saudável e sustentável é determinante para o exercício dos direitos humanos e da plena cidadania. A Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988) estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental para a qualidade de vida e desenvolvimento da cidadania plena. Importante observar que no dia a dia, nosso país se defronta com enormes desafios para concretizar esse direito.

O Brasil enfrenta desafios complexos, mas tem potencial para ser um condutor na promoção da sustentabilidade e dos direitos humanos, buscando soluções que promovam o desenvolvimento equilibrado e a proteção do planeta, sendo esta uma possibilidade que deve ser concretizada.

Observando os procedimentos realizados pelo Estado Espanhol pode-se observar que existe o reconhecimento da importância da sustentabilidade e sua ligação intrínseca com os direitos humanos. Para tanto, une a busca pela promoção de um meio ambiente seguro e saudável para garantir o bem-estar da população, com o trabalho para a proteção do meio ambiente, efetivando a criação de espaços naturais protegidos com extensa rede de parques naturais e áreas para a preservação da biodiversidade.

A Espanha vem realizando políticas e medidas para promover a sustentabilidade e a proteção dos direitos humanos, inclusive promovendo a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis para enfrentar os desafios ambientais e sociais deste novo milênio.

O direito com suas normas não dá conta de atender às demandas que visam acabar com a impunidade daqueles que destroem os recursos naturais, pois muitos dos algozes que se colocam contra a sustentabilidade, são aqueles que deveriam usar seu poder para garantir a vida e a justiça social à população, pois são representantes do povo (Souza 2022).

A educação como direito social e compromisso com as pessoas, apresenta-se como um caminho nas lutas da sociedade civil por fazer valer os direitos humanos. Ela é processo que tem início desde o momento que os sujeitos nascem e nesse sentido, sua ocorrência ao se voltar para a valorização da humanidade e seus valores, transforma e garante a formação cidadã.

Candau (2000) ao analisar a educação na perspectiva da cidadania, diz que esta não é uma simples convicção retórica, cujo discurso faz com que direitos se materializem na realidade, pois essa adesão não se dá na prática, sem que atitudes e comportamentos traduzam como os seres humanos pensam, agem, sentem e, portanto, criam cultura a partir de valores que lhe são dados pela educação individual e coletiva.

Entre as práticas educativas que deveriam estar presentes em um projeto de Educação capaz de valorizar o humano, encontram-se as ações inclusivas, as vivências dialógicas dentro e fora dos espaços institucionais, a participação política nas comunidades. Mas, uma transformação efetiva em prol dos direitos humanos, passa obrigatoriamente, por dar voz às minorias, visibilidade a todos e todas que não têm como reivindicar, denunciar, propor.

A cidadania de papel não basta, é preciso que as lideranças políticas nesses tempos difíceis, se coloquem a serviço dos valores universais, pois o futuro próximo, diante do quadro de mudanças climáticas severas e da possibilidade de escassez de alimentos ampliada, os homens precisarão se unir para garantir a sobrevivência da espécie. Por mais alarmante que seja essa previsão, ela é feita por cientistas que estudam os processos naturais e o universo como totalidade (Boff 2012).

A cidadania como uma construção sócio-histórica que implica os deveres e direitos das pessoas que vivem em sociedade, só se efetiva pela participação nos diversos setores das comunidades. A referência não é só ao sufrágio universal, presente no voto das sociedades democráticas, mas sobretudo, a participação social nos grupos dos quais os seres humanos ocupam papéis diferenciados.

Nesse sentido, o cuidado com o meio ambiente é parte importante desse processo de construção da plena cidadania, uma vez que o cuidar do seu *habitat*, significa investir na sustentabilidade, que é uma questão de cidadania, pois encontra-se intrinsecamente atrelada à sobrevivência das futuras gerações e a continuidade do processo civilizatório.

Essa realidade que entrelaça a sustentabilidade como elo da condição de ser cidadão só se concretiza pela mediação dos direitos humanos, visto que as garantias fundamentais, como o direito à vida, à educação, à saúde, assim como um ambiente saudável, fazem parte da construção da cidadania contemporânea, sobretudo quando se assiste a degradação ambiental e o descaso com o meio natural, em nome do progresso.

A contemporaneidade tem imposto grandes desafios à sobrevivência dos homens sobre o planeta, mas essa questão essencial deve ser prioridade nas decisões governamentais, pois a garantia de vida saudável para todos é o caminho para um futuro no qual, os grupos humanos terão sua cidadania preservada, com sustentabilidade e direitos humanos garantidos em sua totalidade.

Logo, é necessário e urgente que práticas político-sociais sejam incorporadas aos projetos de sociedade, de forma a garantir o cumprimento dos direitos humanos, positivados nas Constituições dos Estados de Direito, na forma de Direitos Fundamentais. Esses direitos deveriam ser incorporados em todas as ações que envolvem a educação, sejam elas corporativas, individuais, institucionais ou fruto de

associações coletivas. A complexidade das relações sociais fundamentadas no uso das novas tecnologias, quando reguladas deveriam inserir os direitos humanos como fundamento.

As dificuldades que mostram a realidade inibidora da justiça social em um mundo polarizado pelos interesses econômicos atestam que cada país democrático deve cuidar de seus cidadãos. Boff (2012) discute que a ética deve fazer parte da formação do ser humano desde a mais tenra idade, mas não é isso que se assiste nos dias atuais. Os currículos escolares dão mais ênfase às tecnologias de última geração do que aos direitos humanos.

Compreender que não há como retornar no processo evolutivo, mas mudar o rumo do processo civilizatório com práticas que enfatizem e que unam os homens é a sua condição como espécie e que a história, a cultura e as relações deveriam consolidar esse laço humano.

A tranquilidade de milhares de seres humanos que só desejam exercer a cidadania como um direito intrínseco à vida em sociedade, as lutas pela preservação do espírito democrático que tem nos direitos humanos o seu alicerce, tem sido frequentes nesse momento complexo das sociedades humanas.

Questões como a sustentabilidade, os direitos humanos e a cidadania ganham destaque, quando assistimos as ameaças à paz mundial orquestrada por lideranças que se apoiam em interesses espúrios e contrários aos valores humanos que estão nos documentos que dão base às constituições.

É preciso reconhecer os direitos humanos como a base de uma sociedade justa e igualitária com justiça social e vida saudável para todos os cidadãos e o caminho para um futuro no qual as gerações que estão por vir, usufruam dos direitos conquistados por lutas históricas em prol da liberdade humana e da cidadania.

5. Considerações finais

Vivemos tempos difíceis, marcados por uma realidade desigual entre as nações, por uma ampliação das ideologias extremistas que retiram direitos sociais da população e anulam conquistas históricas, além da tendência de alguns países em considerar os conflitos bélicos, acima do diálogo bilateral e das negociações entre os representantes soberanos.

Esse quadro, que destrói liberdades e anula os direitos humanos, tem se revelado ao mundo como ameaça da paz e da harmonia entre as pessoas e os povos. Superar este cenário, que é uma construção sócio-histórica que se fez ao longo dos tempos, é prioridade no mundo atual.

Para que as sociedades humanas consigam viver de forma saudável, dentro dos valores que sustentam os direitos humanos positivados nas constituições e que garantem a plena cidadania de suas populações, é urgente lutar por direitos associados à visão da sustentabilidade como direito fundamental que encobre a vida e os demais direitos fundamentais.

A vida sustentável é fundamental para a dignidade humana e condição da cidadania plena, envolvendo a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o acesso a recursos essenciais para uma vida digna, tanto para as gerações presentes quanto futuras. Ações individuais podem ter um grande impacto quando somadas às iniciativas de grupos sociais e políticas públicas.

É essencial que as políticas públicas, as práticas empresariais e as ações individuais promovam a sustentabilidade e os direitos humanos de forma integrada. Nessa perspectiva, estão incluídos o desenvolvimento de tecnologias limpas, a promoção do consumo consciente, a garantia de acesso a serviços essenciais e a proteção dos grupos mais vulneráveis.

Sob esse olhar, a ONU aprovou em Assembleia Geral o direito a um meio ambiente saudável como um direito humano fundamental, garantindo o acesso universal à saúde, educação e saneamento. Assim sendo, a sustentabilidade não se limita a preservar recursos naturais, mas também a garantir a justiça social e a dignidade humana.

Embora a Assembleia Geral das Nações Unidas já tenha aprovado uma resolução declarando que todas as pessoas no planeta têm direito a um meio ambiente limpo e saudável, apesar de haver legislações e princípios estabelecidos constitucionalmente, a efetivação do direito a um meio ambiente saudável e vida cidadã ainda enfrenta desafios.

A resolução não é juridicamente vinculativa, mas esperamos que ela concretize ações públicas, levando países a consolidar o direito a um meio ambiente saudável nas constituições nacionais e em tratados regionais, fazendo com que os Estados instituem leis nesse sentido.

As desigualdades revelam aos sentidos, as dificuldades que impedem o alcance de uma vida plena, com autonomia e liberdade. Diante dessa realidade é urgente cuidar do meio em que vivemos, para que as futuras gerações possam ter uma vida mais saudável, justa e digna.

Neste novo milênio, sabemos que a conscientização sobre os direitos humanos é fundamental para prevenir violações e construir uma sociedade mais justa e democrática. Sob este ângulo, a educação e a discussão universal sobre os direitos

humanos são ferramentas essenciais para que as pessoas compreendam seus direitos e responsabilidades, promovendo o respeito, a dignidade e a igualdade.

Hoje, o que importa é preservar a vida, tornando-a sustentável e isto passa pelos direitos humanos e pela condição de cidadania, não como um “status”, mas com o que a dignidade humana confere a todos os homens como princípio universal.

Referências

- Araújo, J. S. P. (2013). Direitos humanos, meio ambiente, sustentabilidade. *Arquivos – Direito Ambiental e Sociedade*, 3(1), jan/jun.
- Bauman, Z. (2008). *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- Boff, L. (2012). *Sustentabilidade: o que é o que não é*. Petrópolis: Vozes.
- Brasil (1981). *Lei n. 6.918, de 1º de junho de 1981. Autoriza o Departamento Nacional de Obras Contratas as Secas - DNOCS*. Brasília: Presidência da República. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6918-1-junho-1981-366111-publicacaooriginal-1-pl.html> [Consulta: 22 de maio de 2025]
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [Consulta: 22 de maio de 2025]
- Candau, V. M. (2000). *Tecendo a cidadania*. Petrópolis: Vozes.
- Carvalho, S. A., Silva, D. F. e Adolfo, L. G. S. (2015). *Direitos humanos, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFMS, 10(1), 1–24. Recuperado de <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/15383> [Consulta: 22 de maio de 2025]
- Clark, C., Cruz, C. A. C. V., Almeida, I. C. A. e Santos, L. M. A. (2022). Internalization of human rights, sustainability and the principle of the dignity of the human person in the consumer relationship. *Research, Society and Development*, 11(2), e6211225347. Recuperado de <https://rsdjournal.org/rsd/article/view/25347> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Consi, D. R. e Burmann, T. K. (2013). *Direitos humanos, sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. Revista Direitos Humanos e Democracia, 1(2), julho. Editora Unijuí.

Espanha (2011). *Lei 2/2011, de 4 de março, de Economia Sustentável*. Madri: Agência Estatal Boletim Oficial do Estado. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117> [Consulta: 13 de setembro de 2025]

Espanha (2022). *Lei 7/2022, de 8 de abril, de resíduos e solos contaminados para uma economia circular*. Madri: Agência Estatal Boletim Oficial do Estado. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5809> [Consulta: 13 de setembro de 2025]

Jacobi, P. (2003). *Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade*. Caderno de Pesquisa / Fundação Carlos Chagas, 118, mar.

Organização das Nações Unidas (ONU) (1972). *Declaração de Estocolmo*. Estocolmo: ONU. Recuperado de <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>

Organização das Nações Unidas (ONU) (1992). *Agenda 21*. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment & Development.

Organização das Nações Unidas (ONU) (2015) *Acordo de Paris*. Paris: ONU. Recuperado de https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en [Consulta: 22 de maio de 2022]

Rios, N. T. (2020). *Educação ambiental e direitos humanos: uma abordagem a partir dos conflitos socioambientais nos currículos*. Revista Ensino, Saúde e Ambiente, edição especial, 205-224, jun.

Rodrigues, O., Santos, A. C. S. e Gloria, L. L. (2018). *Direitos humanos: uma reflexão sobre as violações*. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 1(1), 1-18.

Semple, J. (2009). *Mejor con menos: necesidades, exploración consumista y crisis ecológica*. Barcelona: Crítica.

Serpa, P. R. (2017). *Educação ambiental e direitos humanos: uma relação indissociável*. Revista Foco, 17(1). Recuperado de <http://doi.org/10.54751e-4254/revistafoco.com.br> [Consulta: 22 de maio de 2025]

Silva, R. P. (2008). *Do direito fundamental ao direito natural. Direitos fundamentais e biotecnologia*. São Paulo: Método.

Souza, J. (2022). *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya.

Vieira, R. S. e Lima, R. O. (2017). *Justiça ambiental e violação dos direitos humanos e meio ambiente: minorias ambientais*. Barueri: Manole.

**Direitos humanos e medicina comunitária:
a contribuição dos saberes indígenas para a saúde coletiva**

**Derechos humanos y medicina comunitaria: la contribución de los
saberes indígenas a la salud colectiva**

**Human rights and community medicine:
the contribution of indigenous knowledge to collective health**

Caio Augusto Teixeira Souto¹

Resumo: Este artigo explora as possibilidades de integração entre saberes indígenas e a biomedicina no contexto da saúde coletiva na Amazônia brasileira. Orientado pela epistemologia histórica de Georges Canguilhem e seu conceito de normatividade vital, que reconhece as múltiplas possibilidades da vida na criação de novas normas, investiga-se as contribuições de teóricos como Sergio Arouca, Cecília Donnangelo e Jairnilson Paim, com foco nas políticas públicas de saúde Brasil. Analisa-se a relação entre a biomedicina e as práticas de cura indígenas, a partir das investigações de Dominique Buchillet. Com estudos de caso sobre acidentes ofídicos e judicialização da saúde, discute-se a urgência de um modelo de saúde intercultural que reconheça a validade das práticas tradicionais e promova uma articulação eficaz entre esses diferentes sistemas de cuidado. Defende-se, por fim, que a integração de saberes indígenas não é apenas uma inclusão simbólica, mas uma necessidade prática e epistemológica que enriquece a saúde coletiva e amplia o próprio conceito de saúde.

Palavras-chave: medicina comunitária indígena; biomedicina; saúde coletiva; normatividade vital; SUS.

Resumen: Este artículo explora las posibilidades de integración entre los saberes indígenas y la biomedicina en el contexto de la salud colectiva en la Amazonía brasileña. Orientado por la epistemología histórica de Georges Canguilhem y su concepto de normatividad vital, que reconoce las múltiples posibilidades de la vida en la creación de nuevas normas, se investigan las contribuciones de teóricos como Sergio Arouca, Cecília Donnangelo y Jairnilson Paim, con énfasis en las políticas públicas de salud en Brasil. Se analiza la relación entre la biomedicina y las prácticas de curación indígenas, a partir de las investigaciones de Dominique Buchillet. Con estudios de caso

¹ Professor de Filosofia e do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia da UFAM. Doutor e Mestre em Filosofia pela UFSCar.

sobre accidentes ofídicos y judicialización de la salud, se discute la urgencia de un modelo de salud intercultural que reconozca la validez de las prácticas tradicionales y promueva una articulación eficaz entre estos diferentes sistemas de cuidado. Se sostiene, finalmente, que la integración de los saberes indígenas no constituye solo una inclusión simbólica, sino una necesidad práctica y epistemológica que enriquece la salud colectiva y amplía el propio concepto de salud.

Palabras clave: medicina comunitaria indígena; biomedicina; salud colectiva; normatividad vital; SUS

Abstract: This article explores the possibilities of integrating Indigenous knowledge with biomedicine in the context of collective health in the Brazilian Amazon. Oriented by Georges Canguilhem's historical epistemology and his concept of vital normativity, which acknowledges the multiple possibilities of life creating new norms, the article examines contributions from theorists such as Sergio Arouca, Cecília Donnangelo, and Jairnilson Paim, focusing on public health policies in Brazil. It is analyzed the relationship between biomedicine and Indigenous healing practices through the investigations of Dominique Buchillet. Using case studies on snakebite accidents and the judicialization of healthcare, the article discusses the urgent need for an intercultural health model that recognizes the validity of traditional practices and fosters an effective articulation between different care systems. It is argued, finally, that the integration of Indigenous knowledge is not merely a symbolic inclusion, but a practical and epistemological necessity that enriches public health and broadens the very concept of health.

Keywords: Indigenous community medicine; biomedicine; collective health; vital normativity, Unified Health System (SUS)

1. Introdução

A integração entre os saberes tradicionais indígenas e a biomedicina tornou-se um tema de grande relevância no campo da saúde coletiva, especialmente quando se leva em conta regiões culturalmente diversas como a Amazônia. Em contextos indígenas, as práticas de saúde estão enraizadas em cosmologias que integram corpo, espírito e natureza, não podendo se adequar totalmente ao modelo biomédico ocidental, que prioriza uma compreensão fisiológica do organismo no processo de diagnóstico e de tratamento de doenças. Historicamente, as práticas médicas tradicionais foram desconsideradas como inferiores ou irracionais, sendo vistas como resquícios de culturas “subdesenvolvidas” que desapareceriam com o avanço da medicina ocidental. Um dos primeiros estudiosos a confrontar essa visão foi Rivers, com seu trabalho pioneiro *Medicine, Magic and Religion* (1924). Nesta obra, argumentava que as práticas de cura tradicionais deviam ser compreendidas dentro de seus próprios contextos

culturais e sociais. Ele demonstrou que essas práticas possuem uma lógica e coerência interna, perfeitamente integradas ao contexto socioambiental em que surgiam, oferecendo uma visão renovada sobre o valor dessas práticas. Embora seu trabalho tenha sido um ponto de inflexão no campo da antropologia da saúde, ainda levou décadas para que se consolidasse o reconhecimento dessas práticas como objetos de estudo legítimos.

Nas últimas décadas, porém, a antropologia da saúde evoluiu, permitindo uma abordagem mais sistemática das práticas médicas indígenas. Hoje, há uma vasta produção acadêmica sobre a concepção antropológica da saúde e da doença, que leva em conta as representações do corpo e da pessoa, as categorias etiológicas das enfermidades e as estratégias terapêuticas utilizadas por povos indígenas, de modo a reforçar a necessidade de um diálogo mais profundo entre os mais diversos sistemas médicos e a biomedicina ocidental. No caso brasileiro, a criação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), que fazem parte do Sistema Único de Saúde (SUS), representou um avanço importante nesse sentido, promovendo uma atenção diferenciada e respeitosa aos saberes tradicionais indígenas. Ao longo das três últimas décadas, tem respondido gradualmente às demandas das populações indígenas por um sistema de saúde que respeitasse suas tradições e particularidades culturais. Esses distritos foram concebidos como unidades organizacionais do SUS destinadas a atender as especificidades territoriais e culturais das comunidades indígenas. No entanto, a implementação prática desse modelo encontra obstáculos significativos, como a falta de infraestrutura adequada, o subfinanciamento do SUS e a formação insuficiente de profissionais capacitados para atuar em contextos interculturais. O modelo biomédico, em muitos casos, ainda prevalece como a abordagem dominante, desconsiderando a pluralidade de modos de vida que orientam as práticas de cura das comunidades indígenas.

Este artigo busca investigar as possibilidades de integração entre saberes indígenas e a biomedicina, orientando-se pela epistemologia histórica como forma de reflexão crítica, a partir de sua história, acerca das bases epistemológicas de constituição do Sistema Único de Saúde (SUS). Ao dialogar com a antropologia da saúde, especialmente a partir das análises de Dominique Buchillet e de alguns estudos mais recentes, o texto examina as relações entre práticas de saúde indígena e da biomedicina ocidental, destacando o potencial de articulação entre tais sistemas. Estudos de caso sobre acidentes ofídicos e o tema da judicialização da saúde reforçam a urgência de uma abordagem interdisciplinar e intercultural que promova uma saúde inclusiva, integrada às especificidades culturais da Amazônia. O objetivo é repensar as possibilidades de diálogo entre biomedicina e saberes tradicionais, não apenas como uma questão de prática comunitária, mas também como uma oportunidade para expandir também o conceito biomédico ocidental de saúde e de cura. Ao reconhecer a validade dos saberes tradicionais, o campo da saúde pode ser enriquecido como um todo, permitindo-se que os sistemas de cuidado dialoguem e promovam um modelo mais inclusivo e eficaz.

2. Da Reforma Sanitária Brasileira à saúde comunitária indígena

A epistemologia histórica², conforme desenvolvida por Canguilhem e outros teóricos, permite-nos compreender que os conceitos de saúde e doença, longe de serem universais e fixos, são resultados de processos históricos específicos que refletem as condições culturais, sociais e políticas de cada época. Nesse sentido, o desenvolvimento do SUS e dos DSEIs podem ser vistos como um exemplo claro de como as normas de saúde foram reformuladas no Brasil para incorporar novas perspectivas e modos de vida, e mais recentemente os saberes indígenas. Canguilhem, ao questionar a ideia de uma normatividade universal e fixa, sugeria que as normas da vida – e, por extensão, da saúde – são correlacionadas a contextos específicos, emergindo da interação contínua entre organismos e seu meio ambiente. Aplicada à saúde coletiva, essa premissa nos leva a reconhecer que a saúde não pode ser reduzida a uma normatividade biomédica única e universal, mas deve ser entendida como uma pluralidade de normas que refletem diferentes modos de vida. No Brasil, a criação do SUS, inspirada pelos princípios da Reforma Sanitária, já representou um movimento significativo na direção de um sistema de saúde mais inclusivo e equitativo, evidenciando a necessidade de um sistema que atendesse às diversas realidades sociais e culturais do país. No entanto, ao trazer à tona a questão da saúde indígena, a *epistemologia histórica* revela os limites da efetivação de tais princípios. A criação dos DSEIs foi uma resposta direta à necessidade de integração do SUS às especificidades culturais e territoriais dos povos indígenas, uma vez reconhecido que os cuidados de saúde não podem ser reduzidos a um modelo único e homogêneo.

Para Canguilhem, a saúde não é apenas a ausência de doença, mas a capacidade do organismo de estabelecer novas normas e superar as infidelidades do meio. Esse conceito recupera uma perspectiva que foi perdida no Ocidente, mas que remonta às mais antigas filosofias médicas como as de Hipócrates e Galeno. Não limitando-se ao corpo individual, tal concepção médica envolve o meio ambiente, a sociedade e o contexto cultural em que se insere. Uma vez apropriado pelos autores e agentes públicos que deram origem ao SUS, como bem mostrou Ayres (2016), o pensamento crítico-reflexivo de um autor como Canguilhem exerceu uma influência direta sobre a Reforma Sanitária Brasileira, um movimento de transformação profunda do sistema de saúde público no Brasil, cuja história está intrinsecamente ligada à redemocratização do país. Jairnilson Paim (2008) descreve esse processo como mais do que uma simples reorganização institucional, definindo-o como um movimento político, social e sanitário que buscava reconfigurar o entendimento do direito à saúde e o papel do Estado na sua promoção. O movimento começou a ganhar força na década de 1970, em resposta às

² A epistemologia histórica é um campo de estudo que investiga como o conhecimento científico é produzido, modificado e contextualizado ao longo do tempo, reconhecendo que as verdades científicas não são universais, mas sim produtos de condições históricas e culturais específicas. Como autores principais, podemos incluir, além de Canguilhem, Gaston Bachelard, Thomas Kuhn, Alexandre Koyré, Hélène Metzger, Ian Hacking, Lorraine Daston, entre outros. Para uma abordagem mais aprofundada sobre o tema, ver Souto (2022b).

limitações e desigualdades do sistema de saúde vigente durante a ditadura militar. A saúde pública, até então, era fragmentada e voltada principalmente para o atendimento curativo, beneficiando principalmente as classes mais favorecidas que tinham acesso a serviços privados. Os trabalhadores e populações mais vulneráveis, em especial nas áreas rurais e periféricas, eram atendidos de forma precária ou dependiam de campanhas emergenciais para doenças específicas. Um dos marcos centrais desse processo foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, que reuniu diversos setores da sociedade e resultou em diretrizes fundamentais para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A conferência representou um ponto de inflexão no campo da saúde coletiva no Brasil, pois consagrou a saúde como um direito de cidadania e responsabilidade do Estado, prevendo um sistema universal, integral e descentralizado. No entanto, a implementação das ideias da Reforma Sanitária foi dificultada por resistências políticas e econômicas, tanto de setores conservadores do governo quanto do setor privado de saúde, que temia a perda de influência e lucro. A construção do SUS, que representava a materialização das propostas da Reforma, foi marcada por uma série de negociações e concessões, mas permaneceu como uma das maiores conquistas sociais da Constituição Federal de 1988.

Sergio Arouca, um dos protagonistas do movimento da Reforma Sanitária Brasileira, inspirando-se em Canguilhem, e no seu aluno Foucault, desenvolveu uma análise crítica fundamental sobre o sistema de saúde e sobre a medicina preventiva. Arouca (2003) sustentava que a medicina preventiva, em seu formato clássico, estava essencialmente limitada a intervenções técnicas que não levavam em consideração os determinantes sociais mais amplos da saúde³. Arouca criticava a visão fragmentada da medicina preventiva, que tendia a isolar o indivíduo de seu ambiente e a focar em intervenções pontuais e tecnológicas, como campanhas de vacinação e programas de controle de doenças. Em vez disso, ele propunha um modelo de saúde coletiva mais abrangente, que não apenas reconhecesse a saúde como um direito humano, mas que também incorporasse as condições sociais, econômicas e culturais como fatores determinantes para a saúde. Sem uma mudança na concepção da saúde para um modelo integrado e participativo, os esforços preventivos se tornavam insuficientes e até mesmo excludentes para as populações mais marginalizadas. Nesse sentido, Arouca via a saúde coletiva como um campo que integrava a biomedicina com outras formas de conhecimento, em meio às quais certamente dever-se-ia incluir, um dia, a medicina comunitária indígena.

Outra pioneira no campo da Saúde Coletiva no Brasil, responsável pelo conceito de medicina comunitária, foi Cecília Donnangelo. Em sua obra *Medicina e Sociedade*

³ A medicina preventiva, em seu formato clássico, refere-se a um conjunto de práticas voltadas para a prevenção de doenças antes de seu surgimento, por meio de intervenções tecnológicas e campanhas de saúde, como vacinação, controle de doenças transmissíveis e programas de educação em saúde. No entanto, conforme discutido por Arouca (2003, 25-30), essa abordagem tende a focar exclusivamente no indivíduo e em fatores biológicos, sem considerar as condições sociais, econômicas e culturais mais amplas que também influenciam a saúde. Ele critica essa limitação, apontando a necessidade de uma abordagem mais integrada, que leve em conta os determinantes sociais da saúde.

(1975), Donnangelo defendeu que a medicina não deve ser vista apenas como uma prática técnica voltada para a cura de doenças, mas sim como um campo de interação entre os saberes científicos e as necessidades sociais. A medicina comunitária se insere justamente nesse espaço, em que o cuidado à saúde está profundamente conectado às condições de vida e às dinâmicas sociais das comunidades. Donnangelo postulava que a medicina comunitária deveria ir além da intervenção biomédica tradicional, envolvendo a participação ativa das comunidades nos processos de cuidado, destacando que o envolvimento das pessoas em suas próprias práticas de saúde seria essencial para o sucesso das políticas de saúde coletiva. Em consonância com suas ideias sobre a saúde coletiva, Donnangelo argumentava que a medicina comunitária deveria ser reconhecida como parte integrante das políticas públicas de saúde, especialmente em contextos em que a biomedicina, por si só, é insuficiente para lidar com as complexidades culturais e sociais das populações vulneráveis. Essa integração seria fundamental para garantir a equidade no acesso aos serviços de saúde e para promover um modelo de saúde que realmente atendesse às necessidades locais. No caso das comunidades indígenas, a medicina comunitária é um reflexo direto da cosmologia e dos modos de vida dessas populações, onde a saúde é vista de maneira holística, incorporando o corpo, o espírito e o ambiente.

Entre a concepção de medicina comunitária de Donnangelo e a medicina comunitária indígena, há um desdobramento que amplia e aprofunda a noção de cuidado coletivo à saúde, com o acréscimo de elementos étnicos, espirituais e ecológicos. Enraizada nas cosmologias locais, tal concepção de medicina coletiva vai além das intervenções físicas e farmacológicas, tratando a doença como um desequilíbrio que afeta não apenas o corpo, mas também o espírito e as relações sociais e ambientais. Curandeiros e pajés desempenham papéis centrais nesse sistema, usando plantas medicinais e rituais para restaurar o equilíbrio dentro das comunidades (Buchillet 1991). Assim, a medicina comunitária indígena surge não como uma alternativa à biomedicina, mas como um sistema de conhecimento complexo, cujas práticas podem coexistir e complementar as abordagens biomédicas. Para muitos povos indígenas, a saúde é entendida como um equilíbrio entre o corpo, o espírito, a comunidade e o ambiente natural. A cura não é vista apenas como a eliminação de uma doença física, mas como a restauração de uma harmonia global. Plantas medicinais, rituais espirituais e a sabedoria dos pajés desempenham um papel central nas práticas de cura, que envolvem uma abordagem integral e relacional para com os demais seres vivos e o meio ambiente. O corpo, nesse contexto, é inseparável de outras forças espirituais, o que contrasta fortemente com a abordagem biomédica, que se foca em intervenções técnicas e num diagnóstico fisiológico do organismo. A desconexão entre as práticas de saúde indígena e a biomedicina é um dos principais obstáculos para a implementação de uma saúde coletiva efetiva e inclusiva na Amazônia. Uma abordagem estritamente biomédica tende a ignorar o fato de que, para os povos indígenas, a doença pode ser entendida como um sintoma de desequilíbrios mais amplos, envolvendo dimensões espirituais, sociais, ecológicas e ambientais. Essa desconexão tem gerado desconfiança nas comunidades

indígenas em relação ao sistema de saúde ocidental, quando de sua implementação. As intervenções biomédicas muitas vezes são vistas como intrusivas e inadequadas, pois desconsideram as práticas tradicionais e a sabedoria acumulada pelas gerações indígenas. Além disso, o sistema de saúde ocidental ainda hoje tende a marginalizar os curandeiros e pajés, que desempenham um papel fundamental nas práticas de cura das comunidades. Essa marginalização reforça a percepção de que o modelo biomédico desvaloriza o conhecimento tradicional, o que, por sua vez, limita a aceitação e a adesão aos tratamentos oferecidos pelos serviços de saúde.

Essa tensão entre diferentes concepções de saúde e de tratamento ilustra a necessidade urgente de um diálogo intercultural que permita a colaboração entre a biomedicina e os saberes tradicionais, ao invés da exclusão de um em favor do outro. A ausência de um reconhecimento formal da validade das práticas de saúde indígenas no sistema público de saúde também agrava essa desconexão. Apesar da criação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), que foram concebidos para promover um modelo de atenção à saúde ajustado às necessidades das populações indígenas, a implementação dessas políticas enfrenta desafios logísticos, estruturais e culturais. A falta de infraestrutura adequada, a carência de profissionais de saúde capacitados para trabalhar em contextos interculturais e o subfinanciamento crônico do SUS comprometem a eficácia desses distritos em promover uma saúde inclusiva. Nesse contexto, é fundamental que se reconheça a saúde indígena em sua pluralidade como parte integrante do sistema de saúde coletivo, não apenas como uma alternativa ou complemento à biomedicina, mas como formas de conhecimento epistemicamente legitimadas, capazes de oferecer soluções eficazes para o bem-estar nas comunidades. A articulação entre os sistemas de saúde deve ser vista como uma via de mão dupla, onde tanto a biomedicina quanto as práticas tradicionais têm algo a contribuir, dependendo do contexto e das necessidades específicas de cada situação.

Com efeito, muitos dos desafios atualmente enfrentados pela medicina comunitária indígena afetam diretamente a capacidade de integrá-la e apoiá-la dentro do sistema de saúde brasileiro (Paim 2006). A articulação entre o SUS e as práticas de saúde indígenas é prejudicada por vários desses obstáculos estruturais, limitando o potencial de diálogo e a inclusão efetiva dos saberes tradicionais nas políticas de saúde pública. Um dos maiores desafios é o subfinanciamento crônico do SUS, que afeta diretamente a implementação de políticas interculturais de saúde que integrem os saberes indígenas. A medicina comunitária indígena requer não apenas recursos para a infraestrutura básica, como hospitais e postos de saúde, mas também o financiamento de iniciativas que promovam o diálogo entre a biomedicina e as práticas tradicionais. Outro fator é a desigualdade regional no acesso aos serviços de saúde, particularmente aguda nas áreas onde vivem as populações indígenas, como a Amazônia. A falta de coordenação entre os níveis de governo também prejudica a medicina comunitária indígena. A descentralização do SUS, se mal gerida, gera fragmentação nas políticas de saúde voltadas para as populações indígenas, levando a uma descontinuidade nas ações de

saúde intercultural. Sem uma coordenação clara entre os níveis federal, estadual e municipal, iniciativas que buscam incluir figuras como as dos pajés e curandeiros nas práticas de saúde oficial muitas vezes falham em ser implementadas de forma consistente, deixando lacunas na atenção à saúde indígena. Por fim, a fragilidade da participação social no SUS afeta diretamente as comunidades indígenas, que têm historicamente enfrentado dificuldades em influenciar as políticas de saúde pública. Embora os conselhos de saúde tenham a função de incluir a sociedade civil nos processos decisórios, a participação das populações indígenas é ainda muito limitada. Isso significa que as vozes indígenas, que poderiam defender uma maior integração de seus saberes no sistema de saúde, não são devidamente ouvidas. Sem essa participação ativa, as especificidades da medicina comunitária indígena correm o risco de serem ignoradas nas políticas de saúde.

3. A antropologia da saúde e da doença

Estudos etnográficos sobre saúde indígena têm sido fundamentais para evidenciar a importância de uma abordagem mais inclusiva, que reconheça e valorize a pluralidade de saberes em jogo. Esses estudos reforçam que a cura, nas comunidades indígenas da Amazônia, é uma prática complexa que envolve não apenas o corpo físico, mas também dimensões espirituais, sociais e ecológicas. Dessa forma, a integração entre esses saberes é um elemento central para a efetividade do cuidado em saúde nessas populações. Uma importante contribuição nesse campo vem de Dominique Buchillet, que investigou extensivamente as interações entre medicina tradicional e biomedicina em diferentes contextos indígenas. Em seu estudo inicial sobre os Desana, Buchillet (1983) demonstrou que essas comunidades possuem uma visão particular da eficácia da cura, centrada na palavra e nas encantações xamânicas, onde o sucesso terapêutico depende da precisão ritual do xamã e da observância das prescrições culturais. A medicina indígena é o ponto de partida preferido, pois está profundamente enraizada na cosmologia Desana, que incorpora plantas medicinais e rituais espirituais. Embora haja uma desconfiança inicial em relação à biomedicina, ela é utilizada em situações específicas, como emergências físicas graves, quando os tratamentos tradicionais não surtiram o efeito esperado. Em textos posteriores, Buchillet (1988, 1991, 2007) defendeu a importância de integrar esses dois sistemas médicos. Ela argumentou que as práticas tradicionais e a biomedicina podem ser complementares, desde que respeitem as especificidades culturais e as necessidades locais. A biomedicina, nesse caso, não substitui o saber tradicional, mas o complementa, sempre dentro de uma concepção de saúde que é culturalmente e territorialmente definida nos termos de uma etnia específica. A biomedicina não deve ser entendida como uma solução externa aplicada em áreas específicas de tratamento, mas sim como parte de um diálogo que respeita a cosmologia indígena, suas práticas e seu território.

Outro aspecto importante levantado pelos estudos etnográficos é o papel dos *itinerários terapêuticos* na saúde indígena, que são as trajetórias de tratamento

percorridas pelos pacientes e suas famílias na busca por tratamentos, envolvendo uma série de escolhas baseadas em fatores culturais e contextuais. A análise de Gallois (1991) sobre a categoria “doença de branco” aponta para essa classificação nosológica usada pelos Waiãpi, um grupo indígena situado na fronteira do Amapá com o Pará. Para os Waiãpi, “doenças de branco” são aquelas associadas ao contato com os não-indígenas, como sarampo, gripe e malária, que diferem das doenças tradicionais presentes em sua cosmologia. Essa distinção não apenas reflete o impacto do contato interétnico, mas também molda os itinerários terapêuticos das comunidades, determinando quando e como recorrer à biomedicina. Além disso, Gallois argumenta que a classificação dessas enfermidades como “doenças de branco” permite a racionalização da introdução de tratamentos biomédicos sem comprometer os fundamentos cosmológicos e espirituais da prática indígena.

Entre os Siona (*cf.* Langdon 1991), outro grupo indígena da região amazônica, desta vez situado na fronteira entre Colômbia e Equador, essas trajetórias são moldadas por sua cosmologia e crenças xamânicas, além da interação com outras formas de medicina, como a biomedicina. Em muitas comunidades, essas trajetórias envolvem a alternância entre tratamentos biomédicos e tradicionais, o que também evidencia a necessidade de um diálogo intercultural entre os sistemas. Garnelo, Sampaio e Pontes (2019) destacam a importância de se reconhecer essa dinâmica nas políticas de saúde, para que os profissionais biomédicos estejam preparados para trabalhar em colaboração com os pajés e outros curandeiros indígenas. Sem essa articulação, as práticas tradicionais correm o risco de serem marginalizadas, o que compromete a confiança dos indígenas no sistema de saúde pública e pode reduzir a adesão ao tratamento biomédico. Noutro caso, Langdon e Diehl (2020) também ressaltam a relevância da antropologia médica crítica para a compreensão da saúde indígena no Brasil. As autoras argumentam que a saúde indígena não pode ser compreendida apenas pelo viés biomédico, pois envolve dimensões políticas, sociais e culturais que devem ser levadas em conta no atendimento à saúde. Elas demonstram como a criação dos DSEIs representou um avanço importante na tentativa de integrar o SUS às necessidades das populações indígenas, incorporando aspectos culturais aos serviços oferecidos. No entanto, apontam para as tensões persistentes entre a biomedicina e as práticas indígenas, que ainda enfrentam resistências institucionais e culturais para serem reconhecidas e integradas no sistema de saúde oficial.

Dentro do contexto mais amplo dos desafios enfrentados pelas políticas de saúde indígena, o caso de uma jovem indígena picada por uma cobra venenosa no Alto Rio Negro, em 2009, narrado por João Paulo Lima Barreto (2022), exemplifica claramente as tensões entre os sistemas de saúde. A jovem foi inicialmente tratada por sua família e pelos pajés da comunidade, que recorreram a práticas tradicionais, como o uso de

plantas medicinais e o ritual do *bahsesé*⁴ para aliviar a dor e reduzir o inchaço. Essa abordagem, conforme relatado por Barreto (2022), baseia-se em uma concepção integral do corpo e da saúde, que busca não apenas tratar o aspecto físico, mas também restaurar o equilíbrio espiritual, um componente fundamental nas práticas de cura indígenas. Assim, inicialmente tratada por pajés com plantas medicinais e rituais de cura espiritual, a jovem foi posteriormente encaminhada para uma unidade de saúde onde o tratamento oferecido era exclusivamente biomédico, desconsiderando completamente o saber indígena envolvido. A decisão médica era de imposição da amputação do membro afetado, sem considerar as alternativas tradicionais que haviam sido propostas pela comunidade. Essa decisão gerou grande resistência por parte da família, levando João Paulo Lima Barreto a acionar a justiça para garantir o direito de sua sobrinha a receber um tratamento que incluísse tanto a biomedicina quanto as práticas tradicionais indígenas. Esse caso é paradigmático, pois expõe as tensões entre dois sistemas de conhecimento que são frequentemente tratados como excludentes. A biomedicina, por sua natureza tecnocientífica e universalista, muitas vezes desconsidera as práticas de cura indígenas, que integram aspectos físicos, espirituais e ecológicos do processo de tratamento. No caso narrado por Barreto (2022), a justiça desempenhou certo papel ao intervir e garantir que os pajés pudessem participar do processo de cura no hospital. Essa integração permitiu que a jovem fosse tratada com o antiveneno apropriado, enquanto os rituais tradicionais foram realizados em paralelo, resultando em uma recuperação sem a necessidade de amputação.

Conforme mostram Aureliano e Gibbon (2020), a judicialização da saúde no Brasil tem se destacado como uma forma de ativismo jurídico, especialmente em relação às doenças raras, onde a mobilização judicial busca suprir as lacunas do sistema público de saúde. Embora o foco dessas autoras seja nas doenças raras, o conceito pode ser ampliado para incluir outras condições negligenciadas, como o ofidismo. As picadas de cobra, comuns em regiões amazônicas, são doenças negligenciadas, o que significa que, apesar de sua frequência, elas recebem pouca atenção do sistema de saúde global, resultando em desafios semelhantes aos enfrentados por doenças raras quando se trata de acesso a tratamentos adequados. As autoras apontam que a judicialização é uma resposta à exclusão de certas populações do acesso aos direitos de saúde garantidos pelo Estado. Isso se articula diretamente com o caso de João Paulo Lima Barreto, que recorreu ao sistema judicial para garantir que sua sobrinha, após uma picada de cobra, recebesse o tratamento adequado, incluindo a participação dos pajés no hospital. Assim como no caso das doenças raras, onde o acesso a tratamentos inovadores é limitado, o

⁴ O termo *bahsesé* em língua Tukano é comumente traduzido como "benzimento", mas essa tradução é inadequada. Conforme explica Lima Barreto (2019), tal interpretação aproxima a prática da religião ocidental, o que desvia de seu verdadeiro significado. O *bahsesé* é, na verdade, uma prática complexa que envolve técnicas verbais e não-verbais utilizadas pelos pajés para tratar desequilíbrios no corpo e no espírito. Ao manipular plantas medicinais e outros elementos naturais, em conjunto com cânticos e rituais específicos, o pajé busca restaurar o equilíbrio corporal e espiritual. Essa prática, segundo Lima Barreto, deve ser compreendida no âmbito da medicina indígena, e não como uma prática religiosa, reforçando sua natureza terapêutica e integrada à cosmologia indígena.

tratamento do ofidismo também carece de uma abordagem mais inclusiva que reconheça a importância dos saberes tradicionais indígenas, especialmente em regiões isoladas onde o sistema biomédico convencional muitas vezes falha em atender a todas as necessidades das populações locais.

A análise de Farias (2023) reforça a relevância de caso como o aqui narrado, ao demonstrar que a judicialização da saúde tem sido um caminho utilizado por lideranças indígenas para reivindicar seus direitos ao tratamento intercultural. Embora a Constituição Brasileira reconheça o direito das populações indígenas à saúde e à preservação de seus costumes, a prática nem sempre reflete essa garantia. A judicialização, portanto, tem se tornado uma ferramenta importante para assegurar que os saberes indígenas não sejam marginalizados no processo de cuidado à saúde. Os casos de ofidismo citados no estudo de Farias são exemplos claros de como a articulação entre a biomedicina e as práticas tradicionais podem produzir resultados mais eficazes, desde que haja respeito mútuo e uma verdadeira integração entre os dois sistemas. Apesar do sucesso em alguns casos específicos, a situação evidencia a necessidade urgente de institucionalizar essa articulação em um modelo de saúde intercultural, para que não dependa exclusivamente da intervenção judicial. A judicialização, embora eficaz em alguns casos, não pode ser vista como a única forma de garantir os direitos das populações indígenas. O sistema de saúde precisa ser reformulado para incorporar os saberes indígenas como parte integrante e legítima do processo de cura, respeitando as especificidades culturais e as necessidades locais. Ao integrar os pajés e as práticas tradicionais, o processo de cura se torna mais completo, abordando não apenas os aspectos físicos, mas também os espirituais, que são essenciais para o bem-estar das populações indígenas. Além disso, a inclusão dos saberes tradicionais contribui para uma maior adesão ao tratamento e uma redução das tensões culturais que frequentemente levam à desconfiança em relação à biomedicina. Portanto, os casos de ofidismo analisados por Barreto (2022) e Farias *et al.* (2024) são exemplos concretos de como a saúde indígena na Amazônia exige uma abordagem intercultural. A articulação entre os sistemas de conhecimento, longe de ser opcional, deve ser vista como uma via necessária para garantir o respeito às tradições indígenas e a eficácia dos tratamentos médicos.

Em casos de acidentes ofídicos, os indígenas frequentemente recorrem primeiro aos pajés, que utilizam plantas medicinais e rituais espirituais para tratar as vítimas. Farias *et al.* (2024) revelam que, embora a biomedicina seja eficaz no tratamento de picadas de cobra, as terapias tradicionais desempenham um papel importante na recuperação física e espiritual dos pacientes. Monteiro *et al.* (2023) também demonstram que, embora a biomedicina seja eficaz no tratamento de picadas de cobra, comunidades indígenas enfrentam barreiras significativas no acesso a esse tipo de tratamento, incluindo a falta de transporte, infraestrutura inadequada e a desconfiança em relação às práticas biomédicas. Por outro lado, a desconsideração das práticas indígenas durante o tratamento biomédico pode gerar desconfiança e afetar negativamente a relação entre as

comunidades e os profissionais de saúde. Estudos como esse revelam que a integração dos saberes biomédicos e tradicionais indígenas não é apenas uma questão de inclusão simbólica, mas uma necessidade prática para a efetividade do atendimento à saúde. A pluralidade de abordagens terapêuticas, quando articuladas de maneira respeitosa e inclusiva, pode gerar resultados clínicos mais eficazes e um atendimento mais completo às necessidades das populações indígenas.

4. Formação de profissionais indígenas e educação intercultural

A formação de profissionais de saúde indígenas tem sido apontada como uma estratégia crucial para a promoção de uma saúde intercultural e inclusiva nas comunidades indígenas da Amazônia. Garnelo *et al.* (2019) e Farias *et al.* (2024) destacam o papel desses profissionais como mediadores culturais, capazes de navegar entre os sistemas de saúde tradicionais e biomédicos, facilitando o diálogo e a integração entre diferentes concepções de mundo às quais se vinculam diferentes concepções de saúde, doença e cura. Apenas quando compreendem as práticas, crenças e cosmologias indígenas é que esses profissionais estão efetivamente aptos a traduzir e integrar as intervenções biomédicas. A importância desse papel mediador reside no fato de que os profissionais indígenas, ao contrário de muitos dos agentes externos ao contexto cultural, são detentores de um conhecimento que envolve não apenas o domínio técnico da biomedicina, mas também o entendimento da complexa teia de relações sociais, espirituais e ecológicas que compõem a visão indígena sobre saúde e doença. Como apontam Farias *et al.* (2024), essa formação permite que esses profissionais atuem como “pontes” entre o universo biomédico e os saberes tradicionais, ao mesmo tempo em que garantem que as intervenções externas não desrespeitem as práticas e valores locais.

Um exemplo concreto da relevância desses mediadores está na resposta a emergências de saúde, como os acidentes ofídicos, em que a rápida interação entre os dois sistemas de saúde pode ser decisiva para o sucesso do tratamento. Em situações emergenciais, os agentes de saúde indígenas desempenham um papel vital ao fornecer informações sobre os tratamentos tradicionais que podem ser combinados com a biomedicina, promovendo uma abordagem mais integrada e eficaz. Além disso, a presença de profissionais indígenas nos sistemas de saúde contribui para a criação de uma confiança maior entre as comunidades e os serviços de saúde. A desconfiança em relação à biomedicina, que muitas vezes é percebida como uma imposição externa e alheia à realidade indígena, pode ser minimizada quando o atendimento é mediado por um profissional que compartilha da mesma origem cultural e que compreende as nuances das práticas de cura tradicionais.

No entanto, como observam Garnelo *et al.* (2019), a formação de profissionais indígenas ainda enfrenta desafios dramáticos. A oferta de cursos específicos voltados para a realidade indígena é limitada, e muitos desses profissionais, embora possuam o conhecimento necessário sobre sua cultura, enfrentam dificuldades para serem

plenamente integrados no sistema de saúde oficial. A valorização do papel desses agentes deve ser acompanhada por políticas públicas que garantam sua inserção adequada e o reconhecimento de suas competências interculturais, permitindo-lhes atuar como protagonistas no processo de cuidado e não apenas como intermediários subordinados ao sistema biomédico. Farias *et al.* (2024) sugerem que a expansão dos programas de formação para profissionais indígenas, com uma abordagem mais voltada para as especificidades culturais e territoriais das comunidades, é um caminho promissor para a construção de um modelo de saúde verdadeiramente intercultural. A formação de médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde indígenas capacitados para atuar em ambos os sistemas é fundamental para superar as tensões e promover uma articulação mais harmônica entre a biomedicina e os saberes tradicionais. Isso reforça a necessidade de uma política de saúde que vá além do discurso de inclusão e que invista efetivamente na capacitação de profissionais que possam fazer a mediação entre essas duas realidades.

A educação intercultural e as políticas públicas que a sustentam são componentes centrais para a construção de um sistema de saúde verdadeiramente inclusivo e integrado às realidades indígenas. Sergio Arouca (2003) e Cecilia Donnangelo (1975) já apontavam que a saúde pública não poderia ser compreendida apenas como uma série de intervenções técnicas voltadas para a prevenção e cura de doenças, mas como uma prática profundamente enraizada em contextos sociais e culturais. Isso se torna ainda mais relevante no contexto da saúde indígena, onde os saberes tradicionais e a biomedicina frequentemente entram em conflito. A educação intercultural surge como uma solução necessária para minimizar esse conflito e promover uma maior integração entre os dois sistemas de conhecimento. No contexto indígena, isso implica a necessidade de formar profissionais de saúde capazes de atuar em ambientes interculturais, respeitando as cosmologias e práticas locais e, ao mesmo tempo, utilizando os recursos da biomedicina de forma adequada e contextualizada.

Mas assim como no caso da formação de profissionais indígenas, a promoção de uma formação intercultural também esbarra em grandes dificuldades de implementação. Primeiro, há a necessidade de reconfiguração dos currículos que integrem a visão de mundo indígena com os conteúdos biomédicos tradicionais. As universidades e centros de formação precisam alterar seus programas de ensino para incluir disciplinas que tratem da antropologia da saúde, dos saberes indígenas e das práticas interculturais, conforme já debatido por Arouca (2003). Além disso, é essencial que as políticas públicas apoiem essa formação de maneira estruturada. Isso implica a criação de incentivos para que os estudantes indígenas possam ingressar e permanecer nos cursos de saúde, bem como a garantia de que, após a formação, esses profissionais sejam devidamente integrados ao sistema de saúde pública. Uma política robusta que sustente a educação intercultural deve prever tanto recursos financeiros para apoiar a formação dos profissionais quanto a criação de mecanismos institucionais que assegurem a valorização desses profissionais no mercado de trabalho e no SUS. Ao promover uma

educação intercultural, as políticas públicas estão não apenas garantindo o acesso dessas populações a uma saúde de qualidade, mas também reconhecendo os direitos fundamentais a uma saúde verdadeiramente inclusiva e eficaz.

5. Conclusão

A perspectiva de uma saúde intercultural, baseada no diálogo entre diferentes sistemas de conhecimento, amplia o conceito ocidental de saúde, oferecendo uma visão que vai além dos parâmetros biomédicos ocidentais, predominantemente técnicos e que tendem a limitar-se a uma concepção fisiológica do organismo. Contudo, não é apenas no contexto da Amazônia brasileira que a saúde deve ser pensada como algo mais do que a ausência de doença a exigir uma intervenção médica pontual. O que a medicina comunitária indígena também pode ensinar a uma concepção de saúde mais ampla é que a dimensão social e ecológica, senão espiritual e – por que não? – cosmológica, jamais se aliena totalmente de uma verdadeira dimensão da saúde da vida. As práticas de cura indígenas estão profundamente enraizadas em cosmologias que integram o corpo com o ambiente e as forças espirituais, o que desafia o modelo biomédico ocidental a reconhecer essas especificidades culturais e territoriais. Este desafio transcende o campo metodológico ou epistemológico; é, acima de tudo, axiológico e ético-político, demandando uma reflexão crítica sobre os valores que orientam as práticas de vida, saúde e cura que adotamos atualmente. O conceito central da filosofia médica de Georges Canguilhem, o de normatividade vital, nos convida a compreender a saúde como um fenômeno plural, em constante criação e adaptação. Ao interagir com o meio, o organismo cria suas próprias normas de saúde, o que nos leva a reconhecer a relevância das práticas indígenas. Essas práticas, profundamente enraizadas em cosmologias múltiplas, revelam a potência criativa da vida ao propor normas que desafiam a abordagem biomédica tradicional, frequentemente isolada de seu contexto social e cultural. Nesse sentido, a integração dos saberes indígenas não apenas complementa o conhecimento biomédico, mas enriquece o próprio conceito de saúde.

No contexto da saúde coletiva, especialmente ao considerar a integração dos saberes indígenas à biomedicina, a medicina é vista menos como uma aplicação técnica de conhecimentos fixos e universais e mais como uma prática que envolve uma dimensão ética, estética e sensível — o que a aproxima de uma arte. Essa abordagem reconhece que, para além da padronização biomédica, a cura depende de uma relação criativa e contextual entre os indivíduos e seu ambiente, refletindo a complexidade de suas histórias de vida, tradições culturais e interações sociais. Orientados por uma concepção criativa da vida, a medicina como arte se revela também como uma forma, não de controle, mas de resistência. Os saberes indígenas, ao invés de apenas resistirem à imposição da biomedicina, reinventam-se continuamente em resposta às infidelidades locais e contextuais, criando normas próprias e novas formas de cura. A revitalização de um conceito de clínica é aqui possível, quando a prática médica se reaproxima de uma concepção artística, onde o cuidado é criação, nunca isolada, mas comunitária. A clínica

deixa de ser um espaço onde se aplicam regras fixas e protocolos rígidos, para se transformar em um local de diálogo, de escuta e de invenção contínua de novas práticas de cuidado, que respondam de maneira mais adequada às pluralidades culturais e contextuais. A medicina comunitária indígena, ao ser integrada de forma legítima ao sistema de saúde, pode promover essa revitalização da clínica, desafiando o modelo biomédico e propondo um cuidado mais integral e conectado ao ambiente e às formas de vida locais. Essa concepção de medicina como arte, enraizada na tradição ocidental e partilhada por filósofos como Georges Canguilhem, não só transcende a simples cura do corpo físico, mas alcança uma dimensão mais ampla de cura que envolve o corpo, o espírito, as relações sociais e o meio ambiente. Ao respeitar essa complexidade, o diálogo entre biomedicina e os saberes tradicionais indígenas contribui para a construção de sistemas de saúde mais inclusivos e eficazes, revitalizando a prática clínica e oferecendo uma nova perspectiva para o futuro da medicina.

A experiência concreta do Centro de Medicina Indígena Bahserikowi, localizado em Manaus e criado por João Paulo Lima Barreto (2022), oferece uma rica perspectiva sobre o potencial transformador da medicina indígena no contexto urbano. Inteiramente dedicado às práticas de cura indígenas, lá não faz uso da biomedicina, e suas portas são abertas a qualquer pessoa, inclusive não-indígenas, demonstrando que essas práticas são acessíveis e podem aplicar-se para além das comunidades indígenas. O Centro simboliza, de forma concreta, a integração entre diferentes formas de saber, não no sentido de uma fusão com a biomedicina, mas como uma alternativa que complementa e, em muitos casos, expande a própria concepção de saúde vigente. Essa abertura para o público não-indígena reflete uma tese central que tentamos avançar: a integração com as medicinas indígenas não é apenas um benefício para as populações tradicionais, mas enriquece e transforma o campo da saúde como um todo. A medicina indígena, ao fornecer diagnósticos que vão além do escopo limitado da biomedicina, oferece uma compreensão mais ampla das doenças que afetam tanto os corpos individuais quanto o corpo social e ecológico. A biomedicina, ao se focar em diagnósticos fisiológicos e intervenções técnicas, embora possa ser eficaz quanto a terapias específicas, é insuficiente para realizar um diagnóstico mais amplo sobre as razões etiológicas de determinadas doenças, que podem estar relacionadas às crises ecológicas, sociais e espirituais do mundo contemporâneo. A medicina indígena, por sua vez, enraizada em uma visão cosmológica e integral, está por sua vez mais apta a fornecer diagnósticos mais profundos sobre os desequilíbrios que afetam não apenas os indivíduos, mas o mundo em que vivemos. Ao entender a doença como um sintoma de uma desconexão com a natureza e com as forças espirituais, ela propõe um caminho alternativo para a cura, que por um diagnóstico de sua desarmonia. Assim, a integração dessas práticas no contexto urbano não se limita à ideia de complementaridade técnica, mas revela uma crítica profunda às bases da civilização moderna e à crise ecológica que dela decorre. A medicina indígena não se limita ao tratamento de sintomas físicos, por isso mesmo sugerem que as causas das doenças do mundo moderno são mais profundas e complexas do que aquilo que a biomedicina pode diagnosticar e curar. Isso nos convoca a pensar

sobre esse equilíbrio frágil entre forças que ao mesmo tempo nos sustentam e nos escapam, sobre o próprio valor da vida. E, enfim, como se perguntava Canguilhem: “O valor da vida e a vida como valor não se enraízam no conhecimento de sua essencial precariedade?” (Canguilhem 2020, 312).

Referências

Arouca, S. (2003). *O dilema preventivista: Contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Aureliano, W., e Gibbon, S. (2020). Judicialisation and the politics of rare disease in Brazil: Rethinking activism and inequalities. Em S. Gibbon, C. M. G. Santos, A. A. Rapp, e M. A. D. P. Espirito Santo (Eds.), *Critical medical anthropology: Perspectives in and from Latin America* (pp. 248-268). London: University of London Press.

Ayres, J. R. C. M. (2016). Georges Canguilhem e a construção do campo da saúde coletiva brasileira. *Intelligere*, 2(1), 139-155.

Barreto, J. P. L. (2022) *O mundo em mim: uma teoria indígena e os cuidados sobre o corpo no Alto Rio Negro*. Brasília: IEB, Mil Folhas.

Buchillet, D. (1983). *Maladie et mémoire des origines chez les Desana du Uaupés (Brésil)* (Tese de doutorado). Universidade Paris X, Nanterre.

Buchillet, D. (1988). Interpretação da doença e simbolismo ecológico entre os índios Desana. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Série Antropologia*, 4(1), 27-42.

Buchillet, D. (1991). *Medicinas tradicionais e medicina ocidental na Amazônia: Contribuições científicas apresentadas no Encontro de Belém, 1989*. Museu Paraense Emílio Goeldi.

Buchillet, D. (2007). *Bibliografia crítica da saúde indígena no Brasil 1844-2006*. Abya Yala. Recuperado de http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers14-09/010041779.pdf [Consulta: 13 de setembro de 2025]

Canguilhem, G. (1943) *Le normal et le pathologique*. Paris: PUF.

Canguilhem, G. (2020) Vida. *Peri*, 12 (1), 282-315. Trad. Caio Souto.

Condé, M. (2013). Entre o normal e o patológico: Ludwik Fleck, Georges Canguilhem e a gênese da epistemologia histórica. *Intelligere*, 1(1), 13-31.

Donnangelo, M. C. F. (1975). *Medicina e sociedade*. São Paulo: Pioneira.

Farias, A. S. de. (2023). *Acidente ofídico na população indígena da Amazônia brasileira: Inquérito sobre sua ocorrência e perspectivas dos profissionais de saúde e dos cuidadores indígenas* (Tese de doutorado). Universidade do Estado do Amazonas.

Farias, A. S. de., Viana, G. P., Cristino, J. S., Farias, F. R., Farias, L. F. R., Freitas, R. N. de., Murta, F., Machado, V. A., Sachett, J. A. G., e Monteiro, W. M. (2024). Bridges between two medical realities: Perspectives of Indigenous medical and nursing students on snakebite care in the Brazilian Amazon. *Nursing Inquiry*, 31, e12667.

Fleck, L. (2008). *Genèse et développement d'un fait scientifique* (N. Jas, Trans., 2. ed.). Paris: Flammarion. (Original work published 1935)

Gallois, D. T. (1991). A categoria “doença de branco”: ruptura ou adaptação de um modelo etiológico indígena? Em D. Buchillet (Org.), *Medicinas tradicionais e medicina ocidental na Amazônia* (pp. 175-205). MPEG/CNPq/SCT/PR/CEJUP/UEP.

Garnelo, L., Sampaio, S. de S., e Pontes, A. L. (2019). Atenção diferenciada: A formação técnica de agentes indígenas de saúde do Alto Rio Negro. *Revista Brasileira de Educação Médica*, 43(1), 85-96.

Langdon, E. J. (1994). Representações de doenças e itinerários terapêuticos dos Siona da Amazônia colombiana. Em R. V. Santos e C. E. A. Coimbra Jr. (Orgs.), *Saúde e povos indígenas* (pp. 115-142). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz

Langdon, E. J., e Diehl, E. (2020). Anthropological engagement and interdisciplinary research: The critical approach to Indigenous health in Brazil. Em M. Singer e P. I. Erickson (Eds.), *Critical medical anthropology: Perspectives in and from Latin America* (pp. 81-100). Londres: Routledge.

Monteiro, W. M., Contreras-Bernal, J. C., Soares, A. M., Bernarde, P. S., Moura-da-Silva, A. M., e Lacerda, M. V. (2023). Snakebite envenomations and access to treatment in communities of two indigenous areas of the Western Brazilian Amazon: A cross-sectional study. *PLOS Neglected Tropical Diseases*, 17(5), e0008411.

Paim, J. S. (2008). *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador; Rio de Janeiro: EDUFBA; Fiocruz.

Paim, J. S. (2006). *Desafios para a saúde coletiva no século XXI*. Salvador: EDUFBA.

Rivers, W. H. R. (1924). *Medicine, magic, and religion: The Fitzpatrick lectures delivered before the Royal College of Physicians of London in 1915 and 1916*. Harcourt, Brace and Company.

Souto, C. (2022a). *Por uma pedagogia da cura: uma introdução à filosofia de Georges Canguilhem*. São Paulo: Dialética.

Souto, C. (2022b) *O dever de um estilo: estudos de epistemologia histórica e filosofia contemporânea*. São Paulo: Córrego.

Redução da jornada de trabalho, sem redução salarial, para os(as) empregados(as) com filhos com Transtorno do Espectro Autista (TEA)

Reducción de la jornada de trabajo, sin reducción salarial, para los empleados con hijos con Trastorno del Espectro Autista (TEA)

Reduction of working hours, without salary reduction, for employees with children with Autism Spectrum Disorder (ASD)

Christiano Abelardo Fagundes Freitas¹

Resumo: A República Federativa do Brasil possui como fundamentos a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Nessa diretriz, a Constituição Federal brasileira proclama que são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Nessa toada, o Tribunal Superior do Trabalho tem aplicado, por analogia, o disposto no art. 98, § 3º, da Lei nº 8.112/1990, que trata da redução de jornada para o servidor público que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência sem a diminuição de vencimentos, aos empregados públicos e aos regidos pela CLT.

Palavras-chave: direitos sociais; maternidade; infância

Resumen: La República Federativa del Brasil se fundamenta en la dignidad humana y los valores sociales del trabajo. En este sentido, la Constitución Federal brasileña proclama como derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la previsión social, la protección de la maternidad y la infancia, y la asistencia a los desposeídos. En este sentido, el Tribunal Superior del Trabajo ha aplicado, por analogía, las disposiciones del artículo 98, §3, de la Ley n.º 8.112/1990, que regula la reducción de la jornada laboral de los servidores públicos con cónyuge, hijo o persona a cargo con discapacidad, sin reducción salarial, a los empleados públicos y a los sujetos de la CLT.

Palabras clave: derechos sociales; maternidad; infancia

¹Advogado. Professor universitário. Pós-graduado em Língua Portuguesa e em Direito. Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Membro da Academia Campista de Letras. Coordenador do Curso de pós-graduação lato sensu em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho do Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). E-mail: fagundes.3@hotmail.com

Abstract: The Federative Republic of Brazil is founded on human dignity and the social values of work. In this regard, the Brazilian Federal Constitution proclaims the following as social rights: education, health, food, work, housing, transportation, leisure, security, social security, protection of motherhood and childhood, and assistance to the destitute. In this vein, the Superior Labor Court has applied, by analogy, the provisions of Article 98, §3, of Law No. 8.112/1990, which addresses the reduction of working hours for public servants with a spouse, child, or dependent with a disability without a reduction in salary, to public employees and those governed by the CLT.

Keywords: social rights; motherhood; childhood

1. Introdução

A Lei nº 8.112/1990 (Brasil 1990) permite a redução de jornada de trabalho sem redução salarial, independentemente de compensação, para os servidores públicos (art. 98, §§ 2º e 3º), em razão da necessidade de assistência a filho acometido de Transtorno do Espectro Autista (TEA). O §3º do artigo 98 estende tal direito ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.

Aplicando o disposto no diploma legal acima, o Tribunal Superior do Trabalho, em maio de 2025, garantiu ao empregado público que possui filho com Transtorno do Espectro Autista (TEA) o direito à redução de jornada, sem diminuição proporcional de remuneração e independentemente de compensação de horário.

Com base na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (Brasil 1988), promulgada em 5/10/1988, que concebe um Estado Democrático de Direito estruturado na pessoa humana e no respeito à sua dignidade, bem como uma sociedade política, num viés inclusivo, tendo como um dos princípios a dignidade da pessoa humana, objetiva-se, com este artigo, perquirir a possibilidade de conceder essa redução de jornada aos empregados da iniciativa privada, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que será feito a partir das decisões dos Tribunais brasileiros.

Não se deve perder de vista que o artigo 227, da CRFB/88 (Brasil 1988), disciplina que é incumbência da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida e à saúde. Mister também destacar que o artigo 1º, III, da Carta Magna de 1988 (Brasil 1988), classifica como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana, e o artigo 3º, IV, determina, como objetivo da República, a promoção do bem de todos.

É fato público, de conhecimento popular, ante as inúmeras matérias veiculadas por especialistas nas mais diversas mídias (programas de TV, redes sociais, entrevistas publicadas em jornais e revistas on-line), que as pessoas com deficiência necessitem de uma proteção especial no que tange ao direito a uma vida digna, ao acesso à educação e ao atendimento multiprofissional, como se dá também nos casos de pessoas com TEA.

2. O papel social do Direito do Trabalho brasileiro à luz das constituições

Esta seção analisa o Direito do Trabalho no Brasil, começando com a Constituição de 1934 (Brasil 1934), passando por todas as demais Constituições, até chegar à atual, promulgada em 5 de outubro de 1988 (Brasil 1988). Revela-se necessária essa análise, porque as Constituições apresentam dispositivos e princípios que auxiliam a compreensão do papel social do Direito do Trabalho.

Sobre a importância da Constituição de 1934, Cassar (2014) consigna que foi esta a pioneira em conferir aos direitos trabalhistas status constitucional, o que se deu em uma época em que a Justiça do Trabalho não integrava o Poder Judiciário:

Foi a primeira (Constituição da República) que elevou os direitos trabalhistas ao status constitucional disposto nos arts. 120 e 121, tais como salário mínimo, jornada de oito horas, férias, repouso semanal (não era remunerado), pluralidade sindical, indenização por despedida imotivada, criação da Justiça do Trabalho, ainda não integrante do Poder Judiciário (Cassar 2014, 18).

De fato, a Justiça do Trabalho, na época em que vigorava a Constituição de 1934 (Brasil 1934), pertencia ao Poder executivo, só passando a integrar o Poder Judiciário em 1946.

Martins (2004) reconhece a importância da Constituição de 1934 para o Direito do Trabalho, registrando que “é a primeira constituição brasileira a tratar especificamente do Direito do Trabalho. É a influência do constitucionalismo social, que em nosso país só veio a ser sentida em 1934” (Martins 2004, 43).

A importância da Constituição de 1934 (Brasil 1934) é naturalmente percebida, quando se constata que todas as que vieram na sequência trataram do Direito do Trabalho.

A Constituição de 1937 (Brasil 1937) manteve os direitos trabalhistas da anterior, garantindo, agora, direitos coletivos, entre os quais se insere o reconhecimento dos sindicatos, já consignando a unicidade sindical, o que é mantido até os dias atuais pelo art. 8º, II, da CRFB/88 (Brasil 1988). Nesta ocasião da vigência da Constituição de 1937 (Brasil 1937), o sindicato era vinculado ao Estado.

Assim, com as duas Constituições, quais sejam, a de 1934 e a de 1937, tem-se o embrião da reunião dos dois segmentos do Direito do Trabalho: o individual e o coletivo. O Direito Individual do Trabalho é o “complexo de princípios, regras e institutos jurídicos que regulam, no tocante às pessoas e matérias envolvidas, a relação empregatícia de trabalho, além de outras relações laborais normativamente especificadas” (Delgado 2019, 49).

A década de 1930 é responsável pela fixação, pelo desenvolvimento do Direito do Trabalho brasileiro, momento em que também se deu o desenvolvimento da indústria, do capitalismo.

No ano de 1939, ocorre a organização da Justiça do Trabalho, por meio do Decreto-Lei nº 1.237/39. Seguindo este recorte cronológico, em 1943, entra em vigor a Consolidação

das Leis Trabalhistas (CLT) (Brasil 1943), aprovada, por meio do Decreto-Lei nº 5452, de 1º de maio. A CLT funciona como uma cartilha básica do Direito do Trabalho brasileiro, tendo a função de reunir, de sistematizar o Direito do Trabalho.

No ano de 1946, houve uma nova Constituição (Brasil 1946), inclusive, considerada democrática, divorciando-se do corporativismo preconizado na Constituição anterior.

A Constituição de 1946 (Brasil 1946) assegura o repouso semanal, previsto na Constituição de 1934 (Brasil 1934), agora como remunerado (art. 157, VI), surgindo assim o repouso semanal remunerado. Trata-se de Constituição de muita relevância para o Direito do Trabalho, pois: a) assegura o direito de greve, no art. 158, b) concede garantia no emprego para os empregados que completassem 10(dez) anos de serviço prestado para o mesmo empregador (estabilidade decenal), no art. 157, XII, c) prevê a participação dos empregados nos lucros da empresa (art. 157, IV), d) inclui a Justiça do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, já que, até então, esse órgão pertencia ao Executivo.

No ano de 1967, houve uma nova Constituição que, na essência, manteve os direitos trabalhistas assegurados pelas Constituições anteriores. A Constituição de 1967 limitou a idade mínima para o trabalho do menor, em 12 anos, diferentemente da Constituição anterior, que limitava o trabalho do menor à idade de 14 anos. Tanto a Constituição de 1967, como a Emenda Constitucional nº1/1969 foram outorgadas no período em que o Brasil vivia a ditadura militar. Segundo Correia (2021, 234), “não houve grandes inovações no texto constitucional no tocante ao Direito do Trabalho”.

Na década de 1980, as luzes devem ser focadas na Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988 (Brasil 1988). Essa Constituição apresenta uma arquitetura democrática, como nunca fora erguida no país. É vista como uma Carta Magna cidadã, ao colocar a pessoa humana como protagonista, como o centro da atenção, enfatizando o princípio da dignidade da pessoa humana.

O percurso cronológico desenhado até aqui revela que a legislação, no que tange aos direitos trabalhistas, passou por um processo de evolução e retrocesso, tanto assim o é que o art. 158, X, da Constituição de 1967, proibiu o trabalho a menores de 12 (doze) anos, ou seja, permitia o trabalho de uma “criança” de apenas 13(treze) anos de idade, excetuando o trabalho noturno “a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres”. Com a Constituição da República Federativa do Brasil (5/10/88), surge um Direito Constitucional do Trabalho no Brasil.

A Constituição de 1988 (Brasil 1988), concebe um Estado Democrático de Direito estruturado em três colunas: 1) a pessoa humana e o respeito à sua dignidade; 2) a sociedade política, numa vertente democrática, inclusiva e 3) na sociedade civil, também, contemplada pelo viés horizontal da democracia e da inclusão.

O Direito do Trabalho possui o objetivo de contribuir para o respeito à dignidade da pessoa humana (mormente na figura do empregado), bem como para uma sociedade mais justa, mais inclusiva. Promovendo esse diálogo entre a Constituição de 1988 (Brasil 1988) e o Direito do Trabalho, consigna-se que aquela, no artigo 7º, arrola mais de trinta direitos trabalhistas, outorgando-lhes, assim, status constitucional.

O artigo 7º, da CRFB/88, traz a relação dos direitos trabalhistas dos empregados urbanos e rurais, enfatizando que esse rol é meramente exemplificativo, ou seja, não é *numerus clausus* (não é fechado), pois apresenta, em seu “caput”, a expressão “além de outros” direitos, *verbis*: “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”. (Brasil 1988)

Com traço inclusivo, visando ao respeito à dignidade do trabalhador, o art. 7º, como alinhavado, **garante a licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário**, com a duração de cento e vinte dias (inc. XVIII); assegura a licença-paternidade, nos termos fixados em lei (inc. XIX); **prevê a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei** (inc. XX); preocupa-se com a saúde, com a higidez do trabalhador, ao estabelecer a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança(inc. XXII), garantindo o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei (inc. XXIII) e o seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa(inc. XXVIII).

O art. 7º, da CRFB/88 (Brasil 1988), **preocupa-se com a maternidade, prevendo a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas** (inc. XXV); proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (inc. XXX).

O inc. XIII, do art. 7º, mantém a duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho (Brasil 1988). A análise da jornada de trabalho será realizada no item a seguir.

3. Jornada de trabalho no Brasil

O instituto da jornada de trabalho pode ser conceituado, como o número de horas de trabalho que o empregado presta ao empregador, por dia, seja efetivamente laborando ou à disposição deste. A palavra jornada, etimologicamente, significa “dia”. Logo redundante falar “jornada diária” de trabalho. Como também não existe, tecnicamente, jornada semanal, quinzenal ou mensal, sugerimos o uso do vocábulo módulo: módulo semanal, módulo quinzenal.

A duração do trabalho humano é assunto de muita importância no plano do Direito do Trabalho, porque está relacionado a regras de saúde (física e mental), mantendo íntima correlação com o princípio da dignidade da pessoa humana. O direito ao lazer é assegurado pela CRFB/88 (Brasil 1988), estando incluso no rol dos direitos sociais (art. 6º), logo é imperioso que haja regras direcionadas ao controle da duração do trabalho.

O empregado tem o direito a desconectar-se do trabalho, devendo o empregador respeitar também os dispositivos legais existentes no ordenamento jurídico neste particular, pois a garantia desse direito vai repercutir em tantos outros, tais como: o

direito à convivência familiar (art. 226, da CRFB/88), à proteção à intimidade e à privacidade do trabalhador (art. 5º, X, da CRFB/88) (Brasil 1988).

O direito à desconexão do trabalho, à limitação do número de horas de trabalho é assegurado também por normas internacionais: a) artigo 4º do Complemento da Declaração dos Direitos do Homem (elaborado pela Liga dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1936); b) XXIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; c) artigo 7º do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; d) artigo 7º, “g” e “h” do Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Interamericana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), os dois últimos ratificados pelo Brasil.

À luz da Carta Magna (art. 7º, XIII) (Brasil 1988), a jornada de trabalho terá duração de 8 horas e o módulo semanal de 44 horas. No entanto, oportuno registrar que o constituinte permitiu a flexibilização de tal jornada, uma vez que admitiu a sua compensação por meio de acordo ou convenção coletiva de trabalho. Não se incluem nessa jornada os empregados sujeitos à jornada especial.

4. Jornada de trabalho na Espanha

As leis trabalhistas na Espanha, em sua essência, são: a Constituição Espanhola (Espanha 1978), o Estatuto de los trabajadores (Espanha 2025) e o Decreto-lei nº 32/2021 (Espanha 2021), que promoveu uma reforma trabalhista. O Decreto-lei nº 32/2021 é fruto de um acordo social tripartite, uma vez que envolve os seguintes sujeitos: as confederações, as associações empresariais e o governo espanhol. Trata-se de legislação importante, pois disciplina questões voltadas para a população assalariada.

Traçando um breve paralelo entre a atual legislação trabalhista brasileira e a espanhola, podemos destacar o seguinte. Na Espanha, é obrigatório um contrato de trabalho escrito (artículo 8.1. Estatuto de los trabajadores). No Brasil, o contrato de trabalho, como regra, pode ser tácito. Há exceções, na legislação brasileira, pois há contratos de trabalho que exigem a forma escrita: 1) contrato de aprendizagem (art. 428, da CLT); 2) contrato com atleta profissional de futebol (Lei nº 9.615/98, art. 28); 3) artista profissional (Lei nº 6.533/78, art. 9º); 4) contrato intermitente (art. 452-A, CLT); 5) contrato com o peão de rodeio (art. 2º, Lei 10.220/ 2001).

A legislação trabalhista espanhola assegura uma licença-paternidade de 16(dezesseis) semanas, enquanto, no Brasil, são apenas 5 (cinco) dias. Caso o trabalhador brasileiro trabalhe em uma empresa cadastrada no programa Empresa Cidadã, esse prazo pode ser estendido para 20(vinte) dias. Aqui, neste ponto, a diferença é bastante acentuada e, de forma clara, percebe-se que a legislação espanhola é muito mais benéfica do que a brasileira. E tem mais a ser dito: na Espanha, há igualdade entre a licença-maternidade e a licença-paternidade, como visto, de 16 semanas. Isso representa uma igualdade de gênero.

Concluindo esta breve comparação entre as legislações trabalhistas, os trabalhadores da Espanha têm direito ao 14º salário. No Brasil, há a previsão do décimo terceiro salário, que pode ser pago em até duas parcelas. De acordo com o art. 2º, da Lei nº 4.749/65

(Brasil 1965), a primeira parcela deverá ser paga entre os meses de fevereiro e novembro (até dia 30), já a segunda deverá ser paga até o dia 20 de dezembro, salvo se empregado receber salário variável, situação que dará ao empregador a oportunidade de fazer o acerto final até o dia 10 de janeiro do ano subsequente (parágrafo único, do art. 2º, Decreto nº 57.155/65).

Assentadas essas comparações, analisaremos a jornada de trabalho na Espanha, lembrando que, como já visto, no Brasil, a jornada de trabalho terá duração de 8 horas e o módulo semanal de 44 horas (art. 7º, XIII, CRFB/88) (Brasil 1988).

De acordo com o artículo 34.1. do Estatuto de los trabajadores, a regra é o módulo semanal de 40 horas, *verbis*:

Artículo 34. Jornada. 1.La duración de la jornada de trabajo será la pactada en los convenios colectivos o contratos de trabajo. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. (Espanha 2025, 65)

Na semana em que este artigo está sendo realizado, mais precisamente, em 21/05/2025, o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) publicou a notícia de que “O Congresso dos Deputados da Espanha iniciou a tramitação, em caráter de urgência, do projeto de lei que propõe a redução da jornada semanal máxima de trabalho de 40 para 37,5 horas”. *Ipsis litteris*:

A iniciativa, apresentada pelo governo espanhol, é resultado de amplas negociações com as principais centrais sindicais do país e busca promover mais equilíbrio entre vida pessoal e profissional, além de combater o esgotamento físico e mental dos trabalhadores. Além da redução de carga horária, o texto também estabelece o direito à desconexão digital — impedindo que trabalhadores sejam acionados fora do expediente — e aperfeiçoa os mecanismos de controle de jornada por meio de registros digitais obrigatórios. O objetivo é garantir que os direitos trabalhistas sejam respeitados, promovendo maior transparência nas relações de trabalho. A proposta é apontada como um marco no avanço da agenda trabalhista espanhola e dialoga diretamente com os compromissos internacionais assumidos pelo país, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 8, que trata de trabalho decente e crescimento econômico. (DIAP 2025)

No Brasil, há o Projeto de Lei nº 67/25 que determina que a carga normal de trabalho não poderá exceder 40 horas semanais para todos os trabalhadores, de quaisquer categorias. A proposta também garante, pelo menos, dois dias de repouso remunerado por semana, isto é, elimina o sistema conhecido como 6x1.

5. A redução da jornada de trabalho, sem redução salarial, para os(as) empregados(as) com filhos com TEA

A Lei nº 13.015/2014 introduziu o procedimento de recursos de revista repetitivos, inaugurando uma fase na prestação jurisdicional da Justiça do Trabalho brasileira, acompanhando assim a Emenda Constitucional nº 45/2004, que deu o pontapé a esse movimento ao prever as súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal (STF).

A sistemática de demandas repetitivas tem o desiderato de aumentar a segurança jurídica proporcionada ao jurisdicionado, haja vista que consolida a jurisprudência, reduzindo, assim, a litigiosidade nas Cortes superiores, contribuindo para que se alcance a razoável duração do processo (CRFB/88, art. 5º, *caput* e LXXVIII).

Com a edição de teses vinculantes, o TST passa a atuar, preponderantemente, como órgão de uniformização da jurisprudência, disciplinando parâmetros decisórios que devem ser observados pelas instâncias inferiores de forma obrigatória.

Nessa toada, o Pleno do Tribunal Superior do Trabalho (TST) fixou, no dia 16/05/2025, em plenário virtual, 17 novas teses jurídicas de caráter vinculante por meio do procedimento de reafirmação de jurisprudência.

As matérias que foram tratadas já estavam pacificadas, isto é, já espelham o entendimento predominante nas Turmas e na Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1) do TST, o que permitiu sua submissão ao rito dos recursos repetitivos para consolidação das teses.

Entre essas teses, repita-se, de adoção obrigatória pelas instâncias inferiores (tribunais regionais do trabalho e varas do trabalho), nos termos do artigo 927, inc. III, do Código de Processo Civil (CPC), encontra-se o tema de nº 138, cuja redação é a seguinte:

EMPREGADO PÚBLICO. CONCESSÃO DE REDUÇÃO DE JORNADA SEM REDUÇÃO PECUNIÁRIA, E INDEPENDENTEMENTE DE COMPENSAÇÃO. FILHO(A) COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA). APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 98, §§ 2º E 3º, DA LEI Nº 8.112/1990. O empregado público que possui filho com Transtorno do Espectro Autista (TEA) tem direito à redução de jornada, sem diminuição proporcional de remuneração e independentemente de compensação de horário, nas hipóteses dos §§ 2º e 3º do artigo 98 da Lei nº 8.112/1990, de aplicação analógica. RR 594-13.2023.5.20.0006.

Certifica-se, pois, que, para os servidores públicos, há previsão expressa em lei (Lei nº 8.112/1990), contemplando a redução de jornada de trabalho sem redução salarial, independentemente de compensação, em decorrência da necessidade de assistência a filho acometido de Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Resta agora analisar, ante a inexistência de legislação específica e expressa, uma vez que a CLT é silente, se o empregado da iniciativa privada, cujo conceito está no artigo 3º da CLT, possui a garantia da redução de jornada de trabalho sem redução salarial, independentemente de compensação, em decorrência da necessidade de prestar assistência a filho acometido de Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Para enfrentar essa questão, iremos consultar a jurisprudência da Alta Corte trabalhista brasileira e do TRT do estado do Ceará.

6. Análise de casos concretos

O primeiro caso concreto² analisado é oriundo do estado do Rio Grande do Sul (RS), referente a uma empregada, mãe de duas crianças, gêmeas, que estão no espectro autista, em grau moderado a severo, necessitando, por essas razões, de acompanhamento médico, fonoaudiólogo e psicopedagógico, o que, indubitavelmente, imprime um ônus excessivo à genitora, pois, além de utilizar grande parcela de seu tempo com o cuidado às crianças, destina parte de sua remuneração com o tratamento, com o sustento dos infantes.

Essa empregada ajuizou uma reclamação trabalhista, autuada sob o número 0020253-08.2018.5.04.0821. Após a prolação da sentença, a empregada interpôs recurso ordinário, que foi julgado pelo egrégio TRT da 4ª Região. O acórdão deu parcial provimento ao recuso ordinário da autora, determinando a redução da carga horária para 4 (quatro) horas diárias, a ser cumprida no turno da manhã, **porém mediante a redução proporcional do valor do ordenado e da gratificação de função**, enquanto perdurasse a situação fática delineada e o exercício das atividades inerentes à função gratificada.

Na fundamentação do acórdão, o Regional ponderou que “não obstante as incontestáveis dificuldades vivenciadas pela reclamante na condição de mãe de gêmeas portadoras de Transtorno do Espectro Autista, carentes de cuidados extensos”, não era justo “impor ao reclamado obrigações que são do Estado”, decidindo que a redução na carga horária da reclamante deve ser acompanhada da proporcional redução remuneratória”.

Assim, inconformada com a determinação do Regional de que houvesse **a redução proporcional do valor do ordenado e da gratificação de função, a empregada recorreu ao Colendo TST**, pretendendo a reforma do acórdão para que a redução da jornada não fosse acompanhada da redução proporcional da remuneração.

Requeru, no recurso de revista, a aplicação, por analogia, do disposto no art. 98, § 3º, da Lei nº 8.112/1990, que trata da redução de jornada para o servidor público que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência sem a diminuição de vencimentos, sob pena de se verificar tratamento desigual para situações iguais.

No TST, o recurso de revista foi distribuído para a Colenda 7ª Turma, sendo o Ministro Alexandre De Souza Agra Belmonte o relator. A empregada logrou êxito, uma vez que houve a reforma do acórdão do TRT-4. Na ementa do acórdão, o TST asseverou que a “controvérsia diz respeito à possibilidade de redução da jornada de trabalho da empregada, mãe de filhas gêmeas com deficiência (espectro autista), sem a correspondente diminuição de sua remuneração. A causa tem transcendência social”.

A Colenda 7ª Turma entendeu que “A Constituição Federal de 1988 consagrou a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho como fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III e IV)”, declarando que “O poder constituinte originário erigiu a construção de uma sociedade justa e solidária e a promoção do bem

² Os casos estão citados, mas não estão referenciados na lista final.

de todos, sem preconceito ou discriminação, ao status de objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º, I e IV)”. Nesse compasso, consignou a Turma que “Os direitos humanos foram alçados ao patamar de princípio norteador das relações externas, com repercussão ou absorção formal no plano interno (art. 4º, II; art. 5º, §§ 2º e art. 3º)”.

Segundo o TST, o Democrático de Direito agasalhou o modelo de igualdade do Estado Social, por meio do qual a intervenção estatal “prevê meios destinados ao tratamento das desigualdades com igual valor, na busca da igualdade material, de forma a garantir a dignidade da pessoa humana”. Partindo para o plano internacional, a ementa declarou que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU (CDPD), que foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com o status de emenda à Constituição (art. 5º, § 3º), “estabelece como princípio o respeito pela diferença e a igualdade de oportunidades”. Transcreve-se parte dessa ementa (Proc.: TST-RR - 20253-08.2018.5.04.0821. Relator: Ministro Alexandre de Souza Agra Belmonte. 7ª Turma. Publicação: 29/11/2023):

(...)4. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU (CDPD), incorporada ao ordenamento nacional com o status de emenda à Constituição (art. 5º, § 3º), estabelece como princípio o respeito pela diferença e a igualdade de oportunidades. Trata, ainda, das adaptações razoáveis, que são as “modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”. De acordo com o art. 2 da CDPD, a recusa à adaptação razoável é considerada forma de discriminação. 5. É necessário reconhecer que os cuidadores, especialmente enquanto o titular da deficiência não possui a capacidade plena, assumem para si grande parte do ônus acarretado pela deficiência de outrem, como se eles próprios compartilhassem da deficiência (The Cost of Caring). (TST 2023).

A 7ª Turma, mesmo reconhecendo que o Brasil não é signatário da Convenção 156 da OIT, destacou que as disposições dessa Convenção servem de fonte subsidiária do Direito. Essa Convenção, de acordo com o TST, “obriga os países signatários ao estabelecimento de uma efetiva igualdade de oportunidades e de tratamento em relação aos pais que possuem responsabilidades com relação a seus filhos dependentes, quando estas responsabilidades restringem a possibilidade de se prepararem para uma atividade econômica e nela ingressar, participar ou progredir”.

Outro fundamento constante da ementa que merece ser destacado é o que menciona a Lei nº 14.457/2022, Programa Emprega + Mulheres, que prevê regras de flexibilização do regime de trabalho para empregadas que possuem filho, enteado ou pessoa sob sua guarda com deficiência, independentemente da idade.

A 7ª Turma reafirmou a necessidade de se interpretar as normas infraconstitucionais referentes a pessoas com deficiência em consonância com a “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU (CDPD) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015)”. *Verbis*:

O art. 7.2 da CDPD estabelece que “todas as ações relativas às crianças com deficiência, o superior interesse da criança receberá consideração primordial”. Além

disso, o art. 8º da Lei 13.146/2015 atribui o dever de efetivação dos direitos das pessoas com deficiência ao Estado, à família e à sociedade. Tal dever, evidentemente, inclui as empresas, cuja função social é reconhecida no art. 170 da Constituição Federal. 11. Na hipótese, a observância do “superior interesse da criança com deficiência” demanda solução que compatibilize os seguintes elementos: a) manutenção do patamar remuneratório da mãe (empregada da empresa), até mesmo para fins de custeio de terapias e tratamentos recomendados para as crianças; b) redução da jornada de trabalho para acompanhamento das filhas, que estão no espectro autista. 12. Nesse contexto, nenhuma das medidas exemplificadas no art. 8º da Lei 14.457/2022 (Programa Emprega + Mulheres) é adequada ou suficiente, uma vez que envolvem redução de salário ou, ainda que em dias específicos, aumento da jornada de trabalho. (TST 2023).

Concluindo a análise desse julgado, informa-se que a 7ª Turma declarou que “a solução prevista pelo art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990 atende perfeitamente à hipótese dos autos”, ponderando que “Se o dependente de servidor federal possui tal prerrogativa, entende-se que os filhos de empregados, regidos pela CLT, devem desfrutar de direito semelhante”, acrescentando, na ementa, que “Pessoas em situações análogas não podem ser tratadas de forma absolutamente desigual, sob pena de violação do princípio da igualdade substancial”. Houve, ainda, menção a julgado do Excelso STF, *in verbis*:

A propósito, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal já estendeu as referidas regras a relações de trabalho que não são regidas pela Lei 8.112/1990. Nos autos do RE 1237867, Tema 1097 da tabela de repercussão geral, a Corte fixou a seguinte tese: “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990”. Na fundamentação do precedente do STF, mencionou-se expressamente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, a proteção integral e prioritária à criança e ao adolescente, a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e a proteção e assistência da família de pessoas com deficiência. (TST 2023).

A 7ª Turma do TST não deixou passar em brancas nuvens o fato de a empregadora, neste caso concreto, ser uma grande instituição bancária do país, consignando, expressamente, que a reclamada é “uma das maiores instituições bancárias do país, de modo que o ônus a ser suportado pelo empregador é razoável diante do benefício social que o procedimento trará para as crianças com deficiência”. Impende informar que o julgamento ocorreu em 29/11/2023, e o acórdão da 7ª Turma foi publicado em 7/12/2023.

Até o presente momento, essa decisão não transitou em julgado, tendo o empregador oposto embargos de declaração, sustentando que “há omissão quanto à fixação de limitação etária dos efeitos da condenação. Ressalta que o laudo pericial afirma que as filhas da autora possuem evolução de seus quadros, ainda que de forma lenta”. Nos embargos declaratórios, o empregador citou julgado “em que se ajustou a redução da jornada, sem diminuição da remuneração, até a data em que os filhos da empregada com espectro autista completem 12 anos de idade”. Esse recurso foi conhecido, mas, por unanimidade, não foi provido, com publicação em 28/06/2024. O empregador recorreu dessa decisão, interpondo o recurso de Embargos, previsto no artigo 894, da CLT, ainda pendente de julgamento.

O segundo caso trazido para análise é do estado do Ceará, referente a uma empregada que possui um filho com quatro anos de idade, diagnosticado com autismo, CID-10: F84.0 e CID-11- 6A02, em consonância com documentação médica acostada aos autos do processo. A autora informa que a criança necessita de acompanhamento multidisciplinar para o desenvolvimento cognitivo, conforme laudos médicos. O acompanhamento que foi determinado consiste em apoio pedagógico durante o período escolar, psicoterapia habilitada em ABA, Fonoaudiologia, terapias ocupacionais, encaminhamento à escola especial, bem como natação.

Em todas essas atividades, foi aconselhada a presença da mãe, porquanto imprescindível para o bom desenvolvimento da criança. Requereu, na demanda trabalhista, a redução de carga horária, em 50%, sem a redução de proventos, e sem necessidade de compensação de horário. O pedido foi julgado em primeiro grau da seguinte forma (Proc.: 0000022-51.2023.5.07.0028. Relatora: Desembargadora REGINA GLAUCIA CAVALCANTE NEPOMUCENO. 1ª Turma. TRT da 7ª Região. Publicação: 26/07/2023):

Julgar em parte os pleitos PROCEDENTES deduzidos na reclamação trabalhista(...), para condenar a reclamada a cumprir, em 48h após o trânsito em julgado desta decisão, a obrigação de fazer de reduzir a jornada de trabalho da reclamante para 6 horas diárias, de segunda a sábado, sem redução de salário, e sem reposição de horário, enquanto houver necessidade de acompanhamento do filho deficiente, bem como, seja mantida a reclamante em trabalho remoto. Nos termos da fundamentação supra, defiro a tutela provisória para a que a empresa cumpra a obrigação de reduzir a jornada de trabalho da obreira em 48 horas após sua notificação, antes mesmo do trânsito em julgado da presente demanda, sem redução da remuneração. O descumprimento da obrigação de fazer tem como consequência a multa de R\$ 200,00 ao dia limita a trinta dias, sendo possível a gradação da multa com o objetivo da efetiva entrega da tutela jurisdicional. (TRT 2023).

Ambas as partes ficaram inconformadas com a sentença. A autora entendeu que, na realidade, a decisão da Vara do Trabalho a prejudicou, “pois, além de manter às[sic] 36 horas semanais, aumentou a quantidade de dias a serem laborados, já que antes a obreira só laborava de segunda a sexta, e agora terá que laborar de segunda a sábado”, o que aumentou as dificuldades em acompanhar o filho, diagnosticado com TEA.

No recurso ordinário, a autora requereu a reforma da sentença, para que seja deferida uma redução de 50% da jornada de trabalho, sem o prejuízo de sua remuneração, como postulou na exordial.

O TRT deu provimento ao recurso da autora, mas por maioria, uma vez que uma desembargadora negava provimento ao apelo. Segue a ementa (Proc.: 0000022-51.2023.5.07.0028. Relatora: Desembargadora REGINA GLAUCIA CAVALCANTE NEPOMUCENO. 1ª Turma. TRT da 7ª Região. Publicação: 26/07/2023):

1. TRABALHADOR COM FILHO PORTADOR DE TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA). REDUÇÃO DE JORNADA. MANUTENÇÃO DA REMUNERAÇÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ARTIGO 98, §§2º E 3º, DA LEI 8.112/1990. POSSIBILIDADE. Ante a carência de legislação específica, reputa-se

aplicável, por analogia, o art. 98, §§ 2º e 3º da Lei 8.112/90 ao empregado que comprova a dependência de filho menor com deficiência que necessita de premente e constante acompanhamento multiprofissional das áreas de neuropediatria e fisioterapia, além de apoio pedagógico durante o período escolar, psicoterapia habilitada em ABA, Fonoaudiologia, terapias ocupacionais, encaminhamento a escola especial, bem como natação, por incidência de princípios oriundos dos arts. 1º, III, 5º, 6º, 7º, 227 da CF e 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), além da destacada Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, dentre outros normativos. A jurisprudência reiterada do C. TST, bem como deste Sétimo Regional, vem se posicionando no sentido de redução de jornada em 50%, ou para 22 (vinte e duas) horas semanais, sem diminuição salarial para que a obreira acompanhe seu filho, com diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista, nas atividades relacionadas com o respectivo tratamento. Portanto, nega-se provimento ao recurso ordinário interposto pela parte reclamada e dá-se provimento ao da reclamante, neste particular, para o fim de, reformando parcialmente a sentença recorrida, reconhecer o direito da reclamante à redução em 50% (cinquenta por cento) ou para 22 (vinte e duas) horas semanais, da sua jornada de trabalho, sem alteração remuneratória e sem compensação de horário, mantendo-se a sentença quanto ao mais (TRT 2023).

Já o voto vencido posicionou-se no sentido de que “inexiste no ordenamento jurídico pátrio norma que autorize a redução da jornada de trabalho de empregado, sem redução de vencimentos ou compensação, para fins de proporcionar uma maior disponibilidade de tempo para o acompanhamento de filho deficiente”. Por se tratar de empregador empresa privada, sem qualquer vinculação com a Administração Pública, o voto divergente asseverou “não haver cabimento para a aplicação analógica do disposto no art. 98, §3º da Lei 8.112/90 com vistas a abranger a situação funcional da reclamante, beneficiando-lhe com a previsão legal de redução de jornada, por tratar a reclamada de empresa privada”. Segundo o voto vencido, “Ainda que se reconheça a proteção dos direitos das crianças portadoras de deficiência, o fato é que inexiste norma específica própria que autorize a redução da jornada de trabalho para o qual o empregado fora contratado”.

Ressaltou a desembargadora, cujo voto ficou vencido, que “não se ignora que a CF/88 tem por valor fundamental a dignidade da pessoa humana, elencando a saúde como direito fundamental social” muito menos “olvida que é dever da família, do Estado e da sociedade, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, proteção prioritárias (CF/88, art. 1º, inciso III, art. 6º e 227)”. Citando o Estatuto da Criança e do Adolescente, destacou que “dentre os direitos da criança e do adolescente, está o de ter assegurado "por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade". Acrescentou que::

Contudo, tal não pode se dar através da mera alusão a princípios gerais, sem a colmatação das lacunas e densificação da norma, com o equacionamento do caso concreto a partir de um cotejo e ponderação dos valores em jogo. E é exatamente por isso que não se pode simplesmente invocar princípios como se constituíssem "palavras mágicas", à margem de uma leitura integrada do ordenamento jurídico. Veja-se que, levado ao extremo, todos os pais de crianças, notadamente as que têm necessidades especiais, deveriam dedicar-se integralmente aos filhos - o que, no entanto, traria encargo excessivo e desproporcional para o empregador, que não pode meramente remunerar o empregado sem receber deste o trabalho correspondente.

A propósito da colisão de direitos fundamentais - como é o caso em liça, em que se tem, de um lado, o direito à proteção integral do menor, e, de outro, o princípio da legalidade, que assegura ao empregador o direito de ter a devida contraprestação laboral conforme regras pré-estabelecidas pelo ordenamento jurídico -, diferentemente do que ocorre entre as regras, os conflitos entre princípios reclamam solução por meio da ponderação de valores, à luz do caso concreto. (TRT 2023).

O sítio do egrégio Tribunal Regional do Trabalho do Ceará (7ª Região) informa que os autos foram remetidos para Órgão jurisdicional competente para apreciar acordo.

7. Princípio da eficácia horizontal e imediata dos direitos fundamentais

Princípio é onde começa alguma coisa, portanto princípio significa origem, início, começo, raiz. Todavia, precisamos ver o significado de princípios perante o Direito.

A CLT, em seu art. 8º, dispõe que as autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios, disciplinando ainda que “nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público”. Certifica-se, então, que o dispositivo legal acima atribuiu aos princípios uma Função Integrativa (ou supletiva), uma vez que serão aplicados quando faltarem disposições legais ou contratuais.

Entendemos que são princípios do Direito do Trabalho brasileiro: a) princípio protecionista; b) princípio da irrenunciabilidade de direitos; c) princípio da continuidade da relação de emprego; d) princípio da primazia da realidade; e) princípio da vedação da alteração prejudicial; f) princípio da eficácia horizontal e imediata dos direitos fundamentais; g) princípio da intangibilidade salarial; h) princípio da não violação a projeto de vida.

O princípio da eficácia horizontal e imediata dos direitos fundamentais guarda íntima relação com o tema central deste artigo, pois a Carta Magna de 1988 (Brasil 1988) almeja um Estado Democrático de Direito voltado para a pessoa humana, com o respeito à sua dignidade e tendo, como bússola, uma sociedade civil, que contempla o aspecto horizontal da inclusão. Como lecionam Freitas e Paiva:

Numa concepção social, não se admite que o empregador não respeite a dignidade do empregado, como pessoa humana. Assim, aquele, por exemplo, deve “concretizar” a saúde do empregado, tanto no aspecto físico, como no mental. A empresa não pode considerar o empregado como algo descartável.

Os direitos sociais, previstos na Carta Magna, têm de ser observados pelo empregador. Aliás oportuno ressaltar que esses direitos são considerados, por muitos constitucionalistas, como cláusula pétrea (Freitas e Paiva 2023, 39).

A Constituição de 1988 (Brasil 1988) concebe um Estado Democrático de Direito estruturado em três colunas: 1) a pessoa humana e o respeito à sua dignidade; 2) a sociedade política, numa vertente democrática, inclusiva e 3) na sociedade civil, também, contemplada pelo viés horizontal da democracia e da inclusão.

8. Conclusão

Pelo fio do exposto, enquanto o servidor público e o empregado público têm assegurado o direito à redução da jornada de trabalho, sem redução de vencimentos ou necessidade de compensação, para fins de proporcionar uma maior disponibilidade de tempo para o acompanhamento de filho deficiente (art. 98, §3º da Lei nº 8.112/90), inexistente regra expressa nesse sentido para os empregados da iniciativa privada.

Diante da omissão legislativa, os acordos coletivos de trabalho e as convenções coletivas de trabalho são os instrumentos normativos aptos a resolver a lacuna, mas não se tem notícias dessa prática.

Não há dúvidas de que o interesse público não pode ser sacrificado pelo interesse privado, devendo as empresas desempenharem sua função social. O ordenamento jurídico pátrio adota os princípios da dignidade da pessoa humana, da prioridade absoluta do interesse das crianças e da adaptação razoável.

O Estado Brasileiro também apresenta um ordenamento interno de perfil garantista para a proteção e o desenvolvimento integral da criança e do adolescente, estabelecendo a CRFB/88, no artigo 227, constituir

dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil 1988).

Assim como foi estendido aos empregados públicos o direito previsto originalmente para servidores estatutários, a irradiação dessa garantia aos empregados celetistas, por aplicação analógica da Lei nº 8.112/1990, refletiria uma interpretação, que daria a máxima efetividade aos direitos fundamentais, especialmente, o direito à proteção integral da pessoa com deficiência, fazendo assim emergir as disposições do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15) (Brasil 2015), as convenções internacionais sobre direitos das pessoas com deficiência, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), bem como a Lei nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, que estabelece, no art. 1º, §2º, que "a pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais".

Lado outro, sabe-se que o número de crianças diagnosticadas com o transtorno do espectro autista (TEA) tem crescido, fazendo com que a extensão desse direito aos empregados da iniciativa privada, mormente, aos que trabalham para pequenas empresas, traria um impacto econômico deveras considerável.

Nessa diretriz, há vozes defendendo que não há cabimento para a aplicação analógica do disposto no art. 98, §3º da Lei 8.112/90 aos empregados da iniciativa privada, em que pese a existência dos princípios constantes dos arts. 1º, III, 5º, 6º, 7º, 227 da CRFB/88, além da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência

(ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 6.949/2009 (Brasil 2009), tendo status constitucional), bem como a Lei nº 10.845/04, que Instituiu o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência.

A título de exemplo, recordamos parte do fundamento do voto vencido nos autos do processo nº proc.: 0000022-51.2023.5.07.0028, “levado ao extremo, todos os pais de crianças, notadamente as que têm necessidades especiais, deveriam dedicar-se integralmente aos filhos - o que, no entanto, traria encargo excessivo e desproporcional para o empregador, que não pode meramente remunerar o empregado sem receber deste o trabalho correspondente”.

Referências

Brasil (1934). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934*. Rio de Janeiro: Presidência da República: 1934. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Presidência da República: 1937. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (1943). *Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943*. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Brasília-DF, 9 de agosto. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (1965). *Lei n. 4.749, de 12 de Agosto de 1965*. Dispõe sobre o Pagamento da Gratificação Prevista na Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. Brasília: Presidência da República.

Brasil [Constituição (1988)] (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (1990). *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8112cons.htm [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (2009). *Lei n. 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 26 de agosto. Recuperado de

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm
[Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (2015). *Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília-DF, 7 de julho. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm [Consulta: 30 de maio de 2025]

Cassar, V. B. (2014). *Direito do Trabalho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Correia, H. (2021). *Direito do Trabalho para os concursos de Analista do TRT, TST e MPU*. 13. ed. Salvador: Juspodivm.

Delgado, M. G. (2019) *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr.

Diap (2025) *Redução da jornada de trabalho na Espanha*. Recuperado de <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/integras/92236-reducao-da-jornada-de-trabalho-na-espanha> [Consulta: 30 de maio de 2025]

Espanha (1978). *Constituição Espanhola*. Madri: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> [Consulta: 30 de maio de 2025]

Espanha (2021). *Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*. Madri: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21788> [Consulta: 30 de maio de 2025]

Espanha (2025). *Estatuto de los Trabajadores*. Madri: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones com las Cortes. Recuperado de https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DT-2025-139 [Consulta: 30 de maio de 2025]

Freitas, C. A. F. e Paiva, L. C. B. S. (2023). *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Autografia.

Martins, S. P. (2004) *Direito do Trabalho*. São Paulo: Atlas.

Textos consultados

Anjos, M. A. V. R. dos (2025). *Uma análise crítica das 17 novas teses vinculantes do TST*. Recuperado de <https://www.migalhas.com.br/depeso/430705/uma-analise-critica-das-17-novas-teses-vinculantes-do-tst> [Consulta: 30 de maio de 2025]

Carvalho, A. C. L. de (2018b). *Princípios de direito do trabalho sob a perspectiva dos direitos humanos*. São Paulo: LTr.

Delgado, M. G. e Delgado, G. N. (2017). *A reforma trabalhista no Brasil: com comentários à Lei n. 13.467/2007*. São Paulo: LTr.

Freitas, C., Diniz, A. e Garcia, L. (2021). *CLT Comentada*. 2. ed. Salvador: JusPodivm.

Schiavi, M. (2021). *Manual Didático de Direito do Trabalho*. Salvador: JusPodivm.

Süssekind, A. (2003). Autonomia e relações do direito do trabalho. In: Süssekind, A. e Teixeira Filho, J.L. (eds). *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: Ltr.

Direito, cidadania e sustentabilidade: o fim da escala 6x1

Derecho, ciudadanía y sostenibilidad: el fin de la

Law, Citizenship, and Sustainability: The End of the 6x1 Work Schedule

Cleita Lilian Corrêa dos Santos¹

Resumo: Este artigo analisa a relação entre sustentabilidade e jornada de trabalho, destacando como a redução da carga horária sem a redução de salários poderá impactar positivamente a vida dos trabalhadores, o meio ambiente e a economia. No Brasil, a jornada 6x1, com seis dias de trabalho e um de descanso, totalizando 44 horas semanais, tem gerado um desgaste físico e psicológico, comprometendo o convívio social. Diante desse cenário, cresceu o movimento pela redução da jornada, melhores condições de trabalho e maior equilíbrio entre vida profissional e pessoal. O artigo também examina iniciativas internacionais, especialmente na Espanha, para demonstrar como modelos de trabalho mais equilibrados promovem qualidade de vida e justiça social sem comprometer o desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: sustentabilidade; jornada de trabalho; bem-estar social

Resumen: Este artículo analiza la relación entre sostenibilidad y jornada laboral, destacando cómo la reducción del horario de trabajo sin disminución salarial puede impactar positivamente en la vida de los trabajadores, el medio ambiente y la economía. En Brasil, la jornada 6x1, con seis días de trabajo y uno de descanso, totalizando 44 horas semanales, ha generado un desgaste físico y psicológico que compromete la vida social. Ante este escenario, ha crecido el movimiento por la reducción de la jornada, mejores condiciones laborales y un mayor equilibrio entre la vida profesional y personal. El artículo también examina iniciativas internacionales, especialmente en España, para demostrar cómo modelos laborales más equilibrados promueven calidad de vida y justicia social sin comprometer el desarrollo económico.

¹ Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil. Professora Mestra em Planejamento Regional e Gestão da Cidade - Universidade Candido Mendes. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Civil. Professora integrante do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão do Centro Universitário Fluminense – UNIFLU. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas do UNIFLU. Lattes completo Recuperado de <https://lattes.cnpq.br/9662581684711798> E-mail: cleitasantos@gmail.com

Palabras clave: sostenibilidad; jornada laboral; bienestar social

Abstract: This article examines the relationship between sustainability and working hours, highlighting how reducing working hours without reducing wages can have a positive impact on workers' lives, the environment, and the economy. In Brazil, the 6x1 workday, with six days of work and one day of rest, totaling 44 hours per week, has caused physical and psychological stress, compromising social interaction. In light of this scenario, the movement for shorter working hours, better working conditions, and greater work-life balance has grown. The article also examines international initiatives, especially in Spain, to demonstrate how more balanced work models promote quality of life and social justice without compromising economic development.

Keywords: sustainability. Working hours, social well-being

1. Introdução

A sustentabilidade na rotina do trabalhador refere-se à adoção de práticas que promovam tanto o equilíbrio entre vida profissional e pessoal quanto a preservação ambiental e o crescimento econômico responsável. Isso passa por condições laborais mais saudáveis, uma carga horária ajustada e estímulos a comportamentos que reduzam impactos ecológicos, como o fim da jornada 6x1 que está diretamente ligada aos impactos ambientais e sociais.

A jornada de trabalho é aquele período que o empregado fica à disposição do seu empregador, seja trabalhando ou aguardando ordens. Atualmente, essa jornada não deve extrapolar o limite máximo constitucional estabelecido, qual seja, 44 horas semanais com uma jornada de seis dias trabalhando e um dia descansando.

No entanto, um movimento crescente pela redução dessa carga horária semanal dos trabalhadores no Brasil conseguiu colocar em pauta duas propostas de redução como parte de um esforço para humanizar as relações trabalhistas, melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores e aumentar a produtividade das empresas.

O movimento dos trabalhadores em prol da redução da jornada de trabalho busca atingir o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e o bem-estar social, pois o fim da jornada 6x1 pode estar diretamente ligada à construção de uma vida mais sustentável, haja vista que atenderá as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades.

Os debates em torno dessa redução sugerem a melhora nas condições de trabalho, ajudando a equilibrar a vida pessoal e profissional, pois tem-se notado que nessa jornada que o trabalhador trabalha seis dias seguidos e tem apenas um dia de descanso, está sendo considerada insustentável ante o desgaste físico, psicológico e de convivência social.

Para alcançar o objetivo geral supracitado, em primeiro momento será analisado o Direito do Trabalho e seus princípios protetivos e, ao longo deste artigo, serão analisados o tempo de labor versus tempo de trabalho para analisar a proposta de redução da escala de trabalho 6x1 que parece buscar sustentabilidade e qualidade de vida e justiça social. Por fim, analisar a implementação ou não da redução da jornada de trabalho em diferentes países, como a Espanha.

2. O Direito do Trabalho

O Direito do Trabalho é um conjunto de regras que ajudam os trabalhadores a terem condições justas no emprego. Imagine que alguém trabalha em uma loja ou em uma fábrica. Essas regras garantem que essa pessoa tenha horário para descansar, um salário justo e um ambiente seguro para trabalhar. É como um grande manual que protege os trabalhadores e ajuda a evitar que sejam tratados de forma injusta.

Delgado (2006) explica que o Direito do Trabalho organiza tudo isso com leis e princípios que regulam as relações entre trabalhadores e empregadores. Assim, as pessoas podem trabalhar com dignidade, sabendo que existem regras para protegê-las.

Para Martins (2019), é um conjunto de regras e princípios criados para proteger os trabalhadores. Essas normas regulam a relação entre empregados e empregadores, garantindo condições de trabalho mais justas e seguras. O objetivo principal é assegurar direitos como jornada adequada, salário digno e um ambiente laboral saudável, evitando abusos e promovendo o bem-estar social.

No que tange à natureza jurídica, há, na doutrina, vários entendimentos. Para alguns doutrinadores, o Direito Laboral é um ramo do Direito Público, uma vez que o Estado intervém na relação, impondo a irrenunciabilidade de direitos. Para outros, o Direito do Trabalho é um ramo do Direito Social. Mas qual o ramo do Direito que não é social, se o Direito é uma ciência que visa regular a vida em sociedade, à paz entre os homens? Ou Existe Direito antissocial? Mas não se pode esquecer de que o Direito do Trabalho vem do Direito Civil, ou seja, da locação de serviços.

O Direito do Trabalho tem relação histórica com o Direito Civil, especialmente com a figura da locação de serviços prevista no Código Civil. No entanto, com o tempo, percebeu-se que essa abordagem era insuficiente para proteger trabalhadores em

situações de vulnerabilidade. Assim, o Direito do Trabalho surgiu como um ramo autônomo, com normas específicas para regular a relação entre empregador e empregado, garantindo direitos como salário mínimo, jornada de trabalho, férias, FGTS e proteção contra despedidas arbitrárias. (Brasil 1988).

Diferente da locação de serviços no Direito Civil, que prevê uma relação mais equilibrada entre as partes contratantes, o Direito do Trabalho reconhece a subordinação do empregado ao empregador e busca equilibrar essa relação, proporcionando proteção ao trabalhador.

O foco do Direito do Trabalho está na relação de emprego sob subordinação, diferenciando-se do trabalho autônomo, que é tratado pelo Direito Civil. Com a Emenda Constitucional nº 45/2004 (Brasil 2004), a responsabilidade de julgar disputas relacionadas ao vínculo empregatício passou a ser da Justiça do Trabalho.

O Direito do Trabalho divide-se em direito individual do trabalho e direito coletivo do trabalho. O primeiro trata das relações individuais entre empregados e empregadores, cuida dos direitos de cada trabalhador individualmente, garantindo que ele receba o que é justo, estabelecendo regras para contratos de trabalho, jornada, salário e demais direitos trabalhistas. Já o direito coletivo regula as relações entre grupos de trabalhadores e empregadores, ajudando a criar regras que beneficiam muitos trabalhadores ao mesmo tempo, envolvendo convenções coletivas e acordos coletivos de trabalho para garantir melhores condições à categoria profissional, como por exemplo, melhorar salários e horários de trabalho.

O Direito do Trabalho é um ramo autônomo da ciência jurídica, caracterizado por uma vasta legislação que regula as relações laborais, além de princípios próprios que orientam sua aplicação. Conta com institutos jurídicos específicos que garantem proteção aos trabalhadores, promovendo equilíbrio nas relações entre empregados e empregadores.

A solidez desse campo do Direito é evidenciada pelo considerável número de obras doutrinárias dedicadas ao tema, refletindo sua relevância acadêmica e prática, sendo reconhecido como disciplina essencial e obrigatória em diversos cursos superiores, demonstrando sua importância na formação de profissionais do meio jurídico e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No cenário internacional, um dos primeiros avanços significativos no Direito do Trabalho ocorreu com a Constituição Mexicana de 1917, que estabeleceu direitos fundamentais aos trabalhadores, como jornada máxima de 8 horas, proibição do

trabalho infantil para menores de 12 anos e limitação da carga horária para menores de 16 anos a 6 horas diárias.

No Brasil, a Revolução de 1930 teve um papel essencial na construção das leis trabalhistas. Durante esse período, o Governo, liderado por Getúlio Vargas, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dando início à estruturação de uma legislação voltada à proteção dos trabalhadores e à regulamentação das relações de trabalho. (Leite 2019).

Na década de 1940, ocorreu um marco na consolidação dos direitos trabalhistas com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. (Brasil 1943) Apesar de ter passado por diversas reformas ao longo dos anos, a CLT continua sendo uma referência fundamental na legislação trabalhista brasileira, garantindo direitos essenciais e contribuindo para a regulação das relações entre empregados e empregadores.

Pode-se dizer que a Revolução Industrial de 1930 impulsionou transformações que geraram conflitos, sobretudo decorrentes da luta por liberdade e igualdade entre as classes organizadas, cujos interesses foram contrariados pelo novo cenário econômico e social.

Ao longo da história, o trabalho humano passou por transformações que resultaram na criação de normas legais destinadas a garantir condições mínimas de proteção aos trabalhadores. Com o desenvolvimento econômico e as mudanças políticas, essa legislação ganhou ainda mais relevância e se consolidou como um mecanismo essencial para resguardar os direitos dos trabalhadores, acompanhando de forma contínua e dinâmica as transformações das relações sociais e econômicas, que estão diretamente ligadas a sua própria evolução.

Como destaca Bobbio (1992), existe uma ligação direta entre as mudanças sociais e a evolução dos direitos civis, políticos e sociais, tornando impossível ignorar essa conexão. E todo esse processo só evidencia a estreita relação entre cidadania e sociedade, que se moldam mutuamente ao longo do tempo para cumprir seu papel fundamental.

4. Princípios do Direito do Trabalho

O Direito do Trabalho regula direitos e deveres no ambiente profissional, protegendo os indivíduos contra exploração, condições inadequadas e desigualdades no mercado de trabalho. Mas esse direito não protege os empregados apenas, ele também prevê regras e normas de proteção ao empregador contra abusos dos empregados.

No entanto, na relação empregado e empregador, não existe um equilíbrio entre os contratantes. Esse equilíbrio para existir, necessário fazer-se a leitura das suas normas contratuais com a ‘lente’ dos princípios do Direito do Trabalho. Esses, sim, foram criados para a proteção do trabalhador, do empregado que sempre será a parte vulnerável do contrato de trabalho.

O princípio da primazia da realidade, formulado pelo doutrinador uruguaio Américo Plá Rodríguez (2004), surgiu com o propósito de diminuir desigualdades (sociais e econômicas) entre empregador e empregado. A liberdade de contrato entre pessoas com poder e capacidade econômica desiguais conduzia a diferentes formas de exploração e, por esse princípio, o que acontece na realidade, no dia a dia dentro da empresa, prevalece sobre a forma de contratação, se devidamente comprovado.

Os fatos, no Direito do Trabalho, são mais relevantes do que os documentos, pois sabe-se que é comum o empregado assinar documentos sem saber do que se trata, mesmo porque, trata-se de sua sobrevivência, de seu salário, de seu sustento. A solução é aceitar, ou não, a proposta de trabalho. O empregado, quando da sua admissão, pode assinar tanto o contrato de trabalho como o seu pedido de demissão. Ademais, às vezes, o empregado é forçado a assinar até folha em branco. Assim, num país com alto índice de analfabetismo, muito importante a existência do princípio da primazia da realidade.

O princípio da proteção que visa equilibrar essa relação por meio de subprincípios como princípio da norma mais favorável, princípio da condição mais benéfica e do princípio do *in dubio pro* trabalhador. Tem-se a busca por garantias e condições mais favoráveis ao trabalhador, o princípio da irrenunciabilidade de direitos que impede que o empregado renuncie garantias legais, o princípio da continuidade da relação de emprego que valoriza a estabilidade e permanência do vínculo empregatício, dentre outros.

Muitos dos princípios protetivos foram flexibilizados com a Lei nº 13.467/2017 (Brasil 2017), conhecida como a reforma trabalhista. A partir disso, tornou-se essencial uma nova análise dos princípios do Direito do Trabalho, considerando as mudanças significativas introduzidas, como a criação da figura do empregado hipersuficiente (Brasil 1943) que foi criada para dar autonomia aos empregados qualificados, permitindo que negociem aspectos como jornada de trabalho diretamente com o seu empregador, com a empresa.

A Reforma Trabalhista mitigou o princípio da proteção, por exemplo, ao dar nova redação ao artigo 620 da CLT, disciplinando que as condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva de trabalho, mesmo que isso não seja o mais benéfico ao empregado. E pela reforma, a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando

dispuserem sobre o pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais de 8 horas diárias e 44 horas semanais.

5. A jornada de trabalho e labor

Quanto à jornada de trabalho e ao tempo de labor, Arendt (2003) faz a distinção na sua filosofia sobre a condição humana, referindo-se ao labor como todas as atividades necessárias para a sobrevivência humana, como comer, dormir, cuidar do corpo etc. e referindo-se ao trabalho como a atividade responsável por criar objetos e obras que perduram no tempo, como construir uma casa, comprar um veículo.

Essa diferenciação é essencial para construir civilização e cultura, para entender o impacto da jornada de trabalho no labor do cidadão, é essencial para entender como organizamos nossas sociedades, para, então, buscar garantir mais tempo ao trabalhador para seu próprio labor. Olhar isso como desenvolvimento humano e não como um retrocesso produtivo. (Arendt 2003)

Marx (1988) argumenta que o tempo é essencial para o desenvolvimento humano e que, quando o tempo de vida é transformado em tempo de trabalho, há uma perda significativa dos espaços de convivência e interação social. Para o filósofo, a existência do tempo de trabalho oculto, que inclui fatores como longos deslocamentos, preocupações constantes com o trabalho e responsabilidades que ultrapassam o expediente formal, colonizando o tempo de vida, reduzindo oportunidades de descanso e sociabilidade.

A distinção entre labor, como atividade voltada à sobrevivência, e trabalho, como criação duradoura, demonstra a necessidade de equilibrar as exigências do mercado com o bem-estar individual e coletivo, percebendo o trabalho além da produtividade econômica. Seria reconhecer a centralidade do ser humano na organização do tempo e da produção, seria garantir condições laborais dignas, seria a proteção da dignidade do trabalhador não apenas como uma questão de justiça social, mas também como um caminho para promover uma sociedade mais sustentável, equilibrada, inclusiva.

6. As mobilizações pelo fim da escala 6x1 no Brasil

A discussão sobre tempo de vida e de trabalho está no contexto da proposta do fim da jornada 6x1, ao debater que apenas um dia descanso estaria limitando o acesso à convivência, ao lazer e ao labor, havendo um desequilíbrio na forma como a sociedade se organiza. As mobilizações e manifestações de cunho social e desenvolvimento humano confrontam-se com questões de cunho produtivo e econômico; corre-se o risco de perder o equilíbrio e a justiça social. São duas propostas de Emenda à Constituição em andamento, uma de 2015 e a outra, de 2025.

A filosofia política usada na questão da propriedade privada, de que “estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém” (Rousseau 1973, 265), toca em um ponto essencial para pontuar a igualdade e a justiça social, questões implícitas nas duas propostas: a de que o trabalho não deve ser visto como o único propósito da existência humana, discute-se, na verdade, o espaço onde vivemos e construímos relações.

O pensamento de Rousseau (1973) embasa a ideia de que a vida vai além da produtividade; é preciso garantir que todos tenham espaço para desfrutar dos frutos da existência, seja na forma de descanso, participação na comunidade ou simplesmente na liberdade de viver plenamente. Na escala de trabalho, Marx enfatiza que tem a contagem do tempo de trabalho oculto, como os deslocamentos e preocupações constantes, reforçando a importância de repensar a distribuição do trabalho no cotidiano (Postone 2015).

A redução da escala de trabalho no Brasil é um tema que atravessa décadas de lutas e conquistas sociais. Desde o início do século XX, trabalhadores enfrentaram extensas cargas horárias, muitas vezes superiores a 16 horas diárias, até que legislações progressistas começaram a garantir melhores condições. A Constituição de 1934 estabeleceu o limite de 48 horas semanais, e, mais tarde, a Constituição de 1988 reduziu esse patamar para 44 horas. Dentro desse contexto histórico e simbolizando a urgência na luta do trabalhador por dignidade, direitos e cidadania, há duas propostas tramitando na Comissão de Constituição e Justiça com o fito de avançar ainda mais na redução da jornada de trabalho.

A Comissão de Constituição e Justiça é uma das mais importantes comissões do Congresso Nacional do Brasil. Ela existe tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal e tem a função de analisar a constitucionalidade e legalidade das propostas de emenda à Constituição antes que sejam votadas pelo plenário.

6.1. Proposta à Emenda Constitucional nº 148/2015

A Proposta à Emenda Constitucional nº 148/2015, de autoria do senador Paulo Paim (PT-RS), propõe a redução gradual da jornada de trabalho semanal no Brasil. A ideia da proposta é diminuir de 44 para 40 horas no primeiro ano e, depois, reduzir uma hora por ano até atingir 36 horas semanais, sem redução salarial. A proposta está em tramitação no Senado, atualmente na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde já passou por um ciclo de debates (Brasil 2015).

O relator, senador Rogério Carvalho (PT-SE), deu parecer favorável à matéria. Se aprovada na CCJ, seguirá para votação no plenário do Senado, onde precisará de 49 votos favoráveis para avançar

Caso passe no Senado, a Proposta à Emenda Constitucional nº 148/2015 será enviada à Câmara dos Deputados, onde pode ser unificada à PEC 8/2025, protocolada pela deputada Érika Hilton (PSOL-SP).

6.2. Proposta à Emenda Constitucional nº 8/2025

De autoria da Deputada Erika Hilton e outros, a apresentação da proposta à Ementa Constitucional nº. 8/2025 propõe uma nova redação ao inciso XIII, do artigo 7º da Constituição Federal de 1988 para dispor sobre a redução da jornada de trabalho com a redução da escala de trabalho para quatro dias por semana e três dias de descanso (Brasil 2025).

A defesa da PEC destaca que além das jornadas exaustivas, há ainda longos deslocamentos e responsabilidades domésticas que reduzem significativamente o tempo de lazer, tão importante para a saúde mental e o bem-estar dos trabalhadores. E que a alta rotatividade nos setores de comércio e serviços, assim como o crescimento dos afastamentos por questões de saúde mental, demonstram os efeitos nocivos dessa sobrecarga.

Outra crítica apontada em relação à escala de trabalho 6x1 (seis dias trabalhados para um dia de descanso) está associada a elevados índices de insatisfação e pedidos de demissão, prejudicando tanto os empregados quanto a produtividade das empresas. Por isso, considera-se é fundamental repensar modelos de trabalho mais sustentáveis, que promovam condições equilibradas, garantindo dignidade e justiça no ambiente profissional, pontos tão impactantes para a qualidade de vida dos trabalhadores e o equilíbrio social.

O embate entre os interesses das duas partes torna-se evidente, pois, enquanto os empregados buscam melhores condições de vida e maior participação na renda, os empresários priorizam a redução de custos e o aumento dos lucros. Dessa forma, a viabilização dessa redução depende diretamente da organização e mobilização dos trabalhadores, que precisam se conscientizar e atuar coletivamente para assegurar sua implementação (Calvete 2006).

A implementação da redução da jornada de trabalho enfrenta desafios de ordem política, principalmente devido à oposição do setor empresarial. Isso ocorre porque essa medida busca garantir maior controle sobre a jornada de trabalho e a distribuição de renda, favorecendo os trabalhadores.

7. As mobilizações pela redução da escala de trabalho na Espanha

No âmbito dos direitos e cidadania, a regulamentação da jornada de trabalho deve levar em conta aspectos sociais, econômicos e psicológicos, considerando práticas adotadas internacionalmente para proteger os trabalhadores e garantir um ambiente laboral mais saudável e eficiente.

O governo da Espanha anunciou uma proposta para reduzir a jornada de trabalho semanal para 37,5 horas sem alterar os salários dos trabalhadores. A medida, que ainda precisa ser aprovada pelo parlamento, é liderada pela ministra do Trabalho, Yolanda Díaz, do partido Sumar, e foi apresentada como um decreto executivo pelo gabinete. (Poder360 2025).

De acordo com a ministra, a proposta visa a melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores e aumentar a produtividade e eficiência econômica da Espanha. O projeto enfrenta oposição no parlamento e no setor empresarial.

A Espanha está avançando na redução da jornada de trabalho, com uma proposta para diminuir a carga horária semanal de 40 para 37,5 horas, sem redução salarial. A medida, liderada pela ministra do Trabalho Yolanda Díaz, busca melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores e aumentar a produtividade. (Revista Fórum 2025)

O projeto foi aprovado pelo Conselho de Ministros e agora segue para votação no Parlamento, onde enfrenta resistência de setores empresariais que alegam possíveis impactos nos custos e na competitividade das empresas. No entanto, sindicatos apoiam a iniciativa, destacando que a mudança pode beneficiar cerca de 12,5 milhões de trabalhadores, além de incluir regras sobre desconexão digital, garantindo que os empregados não sejam contatados fora do horário de trabalho. (Revista Fórum 2025)

8. Conclusão

O ordenamento jurídico brasileiro assegura o princípio da dignidade da pessoa humana e coloca o lazer como um dos direitos sociais. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Relevante fazer essa assertiva, porque a idade para o trabalho, no Brasil, é a partir dos 16 anos, exceto como aprendiz, quando é autorizada a contratação dos maiores de 14 anos de idade.

Como obtemperado acima, o trabalhador jovem também precisa ter o direito ao lazer, bem como o direito à cultura e à profissionalização. Assim, a proposta de redução da

escala de trabalho não deve ser pensada apenas sob a lógica da produção e do crescimento econômico, mas sim a partir da própria condição humana.

Se uma sociedade impõe jornadas exaustivas, reduzindo o tempo destinado ao labor, ela compromete o equilíbrio entre sobrevivência e criação, entre necessidade e liberdade. O excesso de horas dedicadas ao trabalho produtivo asfixia a capacidade do indivíduo de se relacionar consigo mesmo e com os outros.

Verifica-se que, ao discutirmos a redução da jornada de trabalho, não é meramente uma questão econômica, mas sim uma escolha sobre como queremos viver. Viver melhor. Eis o desafio político, social e humano que se apresenta diante de nós.

Referências

Arendt, H. (2003). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Bobbio, N. (1992). *A era dos direitos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus.

Boff, L. (2012). *Sustentabilidade: o que é o que não é*. Petrópolis: Vozes.

Brasil (1943). *Consolidação das Leis do Trabalho: aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/Constituicao/Constituicao.htm. [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (2004). *Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil (2015). *Proposta de Emenda à Constituição nº 148/2015*. Câmara dos Deputados. Recuperado de <https://www.camara.leg.br>. [Consulta: 30 de maio de 2025]

Brasil. (2017). *Lei 13.467, de 13 de julho de 2017*. Diário Oficial da União, 14 jul.

Brasil. (2025). *Proposta de Emenda à Constituição nº 8/2025*. Câmara dos Deputados. Recuperado de

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2485341>. [Consulta: 30 de maio de 2025]

Calvete, C. S. (2006). *Redução da jornada de trabalho: uma análise econômica para o Brasil*. Tese de Doutorado em Economia Aplicada. Campinas: Unicamp.

Delgado, M. G. (2006). *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*. São Paulo: LTr.

Leite, C. H. B. (2019). *Curso de direito do trabalho*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação.

Martins, S. P. (2019). *Direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva.

Poder360. (2025). *Espanha propõe redução da jornada de trabalho para 37,5 horas*. Recuperado de <https://www.poder360.com.br/poder-internacional/espanha-propoe-reducao-da-jornada-de-trabalho-para-375-horas/>. [Consulta: 30 de maio de 2025]

Postone, M. (2015). *Tempo, trabalho e dominação social: uma reinterpretação da teoria crítica de Marx*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Revista Fórum. (2025). *Redução da jornada de trabalho: semana de 37,5 horas avança na Espanha*. Recuperado de <https://revistaforum.com.br/trabalho/2025/4/10/reduo-da-jornada-de-trabalho-semana-d-e-375-horas-avan-na-espanha-150829.html>. [Consulta: 30 de maio de 2025]

Rousseau, J.J. (1973). *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Abril Cultural.

A Fonoaudiologia e as políticas públicas no município de Campos dos Goytacazes: promoção da saúde na Educação

La Fonoaudiología y las políticas públicas en el municipio de Campos dos Goytacazes: promoción de la salud en la Educación

Speech-Language Pathology and public policies in the municipality of Campos dos Goytacazes: health promotion in Education

Ilma Alessandra de Lima Cabral¹

Resumo: Este estudo discute a evolução das Políticas Públicas no município de Campos dos Goytacazes e as contribuições da fonoaudiologia, destacando seu papel crescente na promoção da saúde e bem-estar, especialmente no contexto educacional e tem como objetivo, apresentar as práticas transformadoras do espaço escolar como um ambiente propiciador para promoção de melhorias na qualidade das relações de ensino-aprendizagem. As políticas públicas têm integrado a fonoaudiologia como estratégia essencial para abordar dificuldades de aprendizagem e promover o desenvolvimento infantil saudável, conforme delineado pelo Ministério da Saúde (2018) e a Cartilha SUS. No município de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, as práticas fonoaudiológicas, junto ao Programa Saúde na Escola (PSE) refletem a integração interinstitucional entre saúde e educação, focadas em saúde coletiva e fonoaudiologia educacional. A constituição do SUS em 1988 e a Lei Orgânica da Saúde foram marcos para a expansão da fonoaudiologia na rede de assistência, ampliando seu alcance e impacto nas comunidades escolares. A colaboração com o Centro Universitário Fluminense fortalece as iniciativas educativas e clínicas, reduzindo a demanda por serviços clínicos especializados do SUS. Este estudo se justifica pela importância da educação para a saúde no ambiente escolar, conforme preconizado pela Carta de Ottawa (1986), destacando a participação ativa da comunidade escolar na promoção de hábitos saudáveis e desenvolvimento integral dos estudantes.

¹ Possui graduação em Fonoaudiologia pela Universidade Estácio de Sá (1992). Mestre em Cognição e Linguagem, pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. Especialista em Audiologia pela Universidade de Franca/SP. Atualmente é fonoaudióloga da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, Coordenadora e Professora do Curso de Fonoaudiologia do Centro Universitário Fluminense - UNIFLU. Tem experiência na área de Fonoaudiologia, atuando principalmente nos seguintes temas: audição, comunicação, aparelhos auditivos, avaliação auditiva, educação e processamento auditivo central e Transtorno do Espectro do Autismo. E-mail: ilma.cabral@uniflu.edu.br

Palavras-chave: fonoaudiologia; Programa Saúde na Escola; políticas públicas; saúde; educação

Resumen: Este estudio analiza la evolución de las Políticas Públicas en el municipio de Campos dos Goytacazes y las contribuciones de la fonoaudiología, destacando su papel creciente en la promoción de la salud y el bienestar, especialmente en el contexto educativo. Tiene como objetivo presentar prácticas transformadoras del espacio escolar como un entorno propicio para promover mejoras en la calidad de las relaciones de enseñanza-aprendizaje. Las políticas públicas han integrado la fonoaudiología como una estrategia esencial para abordar las dificultades de aprendizaje y promover un desarrollo infantil saludable, tal como lo señalan el Ministerio de Salud (2018) y la Cartilla del SUS. En el municipio de Campos dos Goytacazes, Río de Janeiro, las prácticas fonoaudiológicas, en conjunto con el Programa Salud en la Escuela (PSE), reflejan la integración interinstitucional entre salud y educación, centradas en la salud colectiva y la fonoaudiología educativa. La creación del SUS en 1988 y la Ley Orgánica de la Salud fueron hitos para la expansión de la fonoaudiología en la red de atención, ampliando su alcance e impacto en las comunidades escolares. La colaboración con el Centro Universitario Fluminense fortalece las iniciativas educativas y clínicas, reduciendo la demanda de servicios clínicos especializados del SUS. Este estudio se justifica por la importancia de la educación para la salud en el entorno escolar, tal como lo establece la Carta de Ottawa (1986), destacando la participación activa de la comunidad escolar en la promoción de hábitos saludables y del desarrollo integral del alumnado.

Palabras clave: fonoaudiología; Programa Salud en la Escuela; políticas públicas; salud; educación

Abstract: This study discusses the evolution of Public Policies in the Municipality of Campos dos Goytacazes and the contributions of speech-language pathology, highlighting its growing role in promoting health and well-being, especially in the educational context, and aims to present transformative practices in schools as a conducive environment for promoting improvements in the quality of teaching-learning relationships. Public policies have integrated speech-language pathology as an essential strategy to address learning difficulties and promote healthy child development, as outlined by the Ministry of Health (2018) and the SUS Handbook. In the municipality of Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, speech-language pathology practices, together with the Health in School Program (PSE), reflect the interinstitutional integration between health and education, focused on collective health and educational speech-language pathology. The constitution of the SUS in 1988 and the Organic Health Law were milestones for the expansion of speech-language pathology in the care network, expanding its reach and impact on school communities. The collaboration with the Fluminense University Center strengthens educational and clinical initiatives, reducing the demand for specialized clinical services from the SUS. This study is justified by the importance of health education in the school environment, as

recommended by the Ottawa Charter (1986), highlighting the active participation of the school community in promoting healthy habits and the integral development of students.

Keywords: speech therapy; School Health Program; public policies; health; education

1. Introdução

A fonoaudiologia no Brasil passou por uma evolução significativa desde a sua regulamentação em 1981. Com o crescimento da profissão, houve um aumento na conscientização sobre a importância da intervenção fonoaudiológica em diferentes contextos, incluindo a educação. As políticas públicas começaram a incorporar a fonoaudiologia como uma estratégia fundamental para promover a saúde e o bem-estar dos estudantes (Brasil 2018). Após a promulgação da Constituição de 1988, o fonoaudiólogo transpôs a sua atuação também para o foco na promoção da saúde da população e desde então, iniciou sua composição na esfera de profissionais que desenvolvem atividades de cunho coletivo, mudando assim, o paradigma de atuação centrada no atendimento individual e com seu enfoque reabilitador do paciente, olhando a doença como um fator causal.

O público infantil representa uma parcela significativa dos usuários do SUS, em especial, os que frequentam Educação Infantil e primeiros anos do Ensino Fundamental que estão ingressando no processo de alfabetização. Especificamente na realidade do município de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro, esta parte da população enfileira-se na lista de espera de atendimentos clínicos individualizados, demandando, em grande parte, por intervenções relacionadas às queixas de dificuldades de aprendizagem.

A Cartilha SUS, elaborada pelo sistema de Conselhos Federal e Regionais de Fonoaudiologia (Sistema de Conselhos Federal e Regionais de Fonoaudiologia 2015), apresenta os principais campos de atuação do fonoaudiólogo nos diferentes níveis de atenção à saúde, onde se configura o Programa Saúde na Escola (PSE), instituído por meio de decreto presidencial em 2007 (Brasil 2007), representando uma política intersetorial e de integração entre os Ministérios da Saúde e da Educação. Neste contexto, as ações fonoaudiológicas consideram as áreas de atuação como a Saúde Coletiva e Fonoaudiologia Educacional: Quanto à Saúde Coletiva, cabe ao fonoaudiólogo atuar na atenção à saúde, nas esferas de promoção, prevenção, educação e intervenção, a partir do diagnóstico de grupos populacionais” e na área da Fonoaudiologia Educacional, colaborar no processo de ensino-aprendizagem por meio de programas educacionais de aprimoramento das situações de comunicação oral e escrita, buscando reduzindo as dificuldades de aprendizagem.

Considerando a Constituição de 1988 (Brasil 1988) e a aprovação da Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/1990 (Brasil 1990), ao ser instituído o Sistema Único de Saúde

(SUS), com seus princípios de Universalidade, Integralidade e Equidade, foi possível observar uma mudança significativa de paradigma na atenção à saúde pública. Ampliou-se a visão acerca da concepção limitada da assistência à Saúde para além do suporte médico. Assim, a Fonoaudiologia, como outras áreas da Saúde, passou a integrar o rol da rede de assistência. Portanto, abrange desde a atenção básica até a especializada, na média e alta complexidade, com inserção em diversas políticas públicas. Na busca da garantia pela saúde para todos, é necessário compreender a sua importância, a fim de ampliar e replicar as ações de assistência fonoaudiológica, dentro do princípio da integralidade, preconizado pelo SUS.

Neste cenário, as intervenções fonoaudiológicas de Saúde Coletiva inseridas na Escola visam uma intervenção mais efetiva na esfera educacional contemplando a promoção do desenvolvimento da linguagem através de ações preventivas e educativas, visando minimizar os prejuízos causados a essa população específica no que se refere a comunicação e aprendizagem.

Atualmente, as práticas desempenhadas pela fonoaudiologia no PSE, no município de Campos dos Goytacazes, no interior do estado do Rio de Janeiro, encontram-se alinhadas ao objetivo geral da Política Nacional de Promoção à Saúde (PNPS) (Brasil 2006; Brasil 2014), descrito no Art. 6º, onde se lê: “promover a equidade e a melhoria das condições e modos de viver, ampliando a potencialidade da saúde individual e da saúde coletiva, reduzindo vulnerabilidades e riscos à saúde decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais.” Através do desenvolvimento de ações estratégicas, numa parceria com o departamento pedagógico da Secretaria Municipal de Educação e o Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). A parceria com a instituição de ensino superior, no curso de Fonoaudiologia é fundamental para ampliação das ações nas escolas, uma vez que permite contemplar um maior número de unidades escolares, além dos encaminhamento de ações clínicas complementares, diminuindo assim, o fluxo de demanda para os serviços do SUS que se encontra sobrecarregado.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo apresentar as práticas transformadoras do espaço escolar como um ambiente propiciador para promoção de melhorias na qualidade das relações de ensino-aprendizagem, em que ações são implementadas, buscando a implicação da comunidade escolar, numa visão de corresponsabilidade, que possam contribuir na construção coletiva de um desenvolvimento infantil saudável, visando, nesse caso, o processo de alfabetização.

Cabe ressaltar a definição de Promoção de Saúde proposta na Carta de Ottawa (1986), como um processo de capacitação da comunidade, a fim de atuar na melhoria da sua qualidade de vida e saúde, o que inclui sua maior participação no controle desse processo. De acordo com o documento, a educação é apontada como um dos pré requisitos necessários para a conquista da saúde o que se coaduna com as ações desenvolvidas.

Portanto, a implementação de ações práticas e significativas, numa perspectiva de educação para a saúde, no ambiente escolar, envolvendo alunos e professores, além dos demais atores que compõem a comunidade escolar, oportuniza a todos os envolvidos, uma participação efetiva na construção de seus processos individuais e coletivos para a promoção da saúde.

A integração dessa prática nas políticas públicas de educação é uma estratégia essencial para garantir o desenvolvimento integral dos estudantes, promover a inclusão e melhorar o desempenho acadêmico. Nessa direção, as políticas públicas brasileiras têm buscado cada vez mais incorporar a fonoaudiologia como um elemento central para a promoção da saúde na educação. Este estudo se justifica pela necessidade de políticas integradas, a importância da fonoaudiologia no desenvolvimento educacional, a promoção da inclusão social, a melhoria do desempenho acadêmico e o desenvolvimento integral dos estudantes. A fonoaudiologia é uma área crucial para o desenvolvimento da comunicação, linguagem e audição, aspectos fundamentais para o aprendizado e a interação social dos estudantes. Problemas não diagnosticados ou não tratados nessas áreas podem resultar em dificuldades acadêmicas e de socialização, afetando a trajetória educacional e o bem-estar geral dos alunos. O estudo das políticas públicas que incorporam a fonoaudiologia permite entender como essas intervenções podem ser estruturadas para alcançar um maior número de beneficiários de forma eficaz.

2. Estratégia da promoção de saúde

Compreendendo o conceito de Promoção de Saúde como um modelo de atenção à saúde em sua integralidade, abarcando as práticas que viabilizem uma articulação entre saúde e qualidade de vida e bem-estar social, é necessário primeiramente considerar o fato de que, para que a Promoção de Saúde ocupe atualmente tal espaço e represente um paradigma para a saúde pública, um caminho árduo tem sido percorrido até aqui no território brasileiro onde ainda avança lentamente, rompendo com uma análise historicamente alicerçada, restrita a um modelo bio-médico, profundamente arraigado em nossa cultura, onde aspectos socioeconômicos, políticos e culturais não eram incluídos nas pautas de discussão do processo saúde-doença. Portanto, cabe ressaltar que desde a elaboração da já citada Carta de Otawa (1986), durante a I Conferência Internacional sobre Promoção à Saúde, no Canadá, em 1986, que propõe ações legislativas, fiscais e organizacionais contemplando a diminuição das desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida da população, as demais Cartas de Conferências Internacionais vem somando forças no sentido de realçar a responsabilidade e o direito individuais em busca de uma ampliação das redes de proteção social e maior participação e cooperação intra e intersetorial para a criação e fortalecimento de uma Rede de Atenção à Saúde (Conselho Federal de Fonoaudiologia 2021).

Nessa perspectiva, cabe refletir sobre a estratégia da Promoção de Saúde que se caracteriza por um conjunto de ações planejadas, em âmbito individual e coletivo, para provocar a articulação de diversos setores da sociedade, com o objetivo de fortalecer a Rede de Atenção à Saúde, em colaboração com as demais redes de proteção social, considerando um amplo controle social.

No contexto da também já citada Política Nacional de Promoção à Saúde, lançada em 2006 pelo Ministério da Saúde (Brasil 2006), encontramos um processo que vem sendo arduamente construído, de acordo com as fontes pesquisadas, pois perpassa as demais políticas institucionais vigentes, visando à equidade e à qualidade de vida, o que diretamente envolve abordagem de questões altamente complexas como os riscos decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais. A PNPS reconhece a Promoção de Saúde como uma estratégia de produção de saúde que contribui para a construção de ações que possibilitem avanços na resposta das necessidades sociais de saúde. Revisada nos anos de 2013 e 2014 (Brasil 2013; Brasil 2014), a PNPS ressalta a necessidade de fortalecimento através da articulação com outras políticas públicas, sendo essencial, uma maior participação social, envolvendo as demais esferas governamentais e sociedade civil organizada. Para isso, foi criada uma estratégia publicitária, a fim de divulgar de forma mais abrangente, as diretrizes da PNPS (Brasil 2018).

Ressignificar o conceito de saúde, como um recurso fundamental para a vida e não como um objetivo em si, pode trazer luz à compreensão sobre a essência da Promoção de Saúde. Portanto, destaca-se a estratégia de promover a visibilidade e estimular a disseminação dos processos em curso desenvolvidos nos diversos territórios, em ações singulares e autônomas de indivíduos e/ou através de iniciativas coletivas/comunitárias, fomentando recursos, através da soma de esforços, mas compreendendo com lucidez e transparência, a limitação imposta pelos determinantes anteriormente descritos.

3. Estratégia da promoção da saúde nos ambientes escolares

De acordo com o Ministério da Saúde (Brasil 2009, 15), “A escola é um importante espaço para o desenvolvimento de um programa de educação para a saúde entre crianças e adolescentes.” Acrescenta ainda que o ambiente escolar diferencia-se de outros espaços institucionais, pois possibilita educar através da construção de conhecimentos resultantes do confronto dos diferentes saberes, como os conhecimentos científicos fracionados nas diferentes disciplinas; crenças e valores culturais próprios trazidos pelos alunos e famílias; divulgados pelos meios de comunicação que, embora descontextualizados, reconhecidamente representam forte influência sociocultural; e aqueles trazidos pelos professores, resultante de suas vivências pessoais e profissionais, que se expressando em atitudes e comportamentos. Dessa forma, é gerada o que se convencionou chamar “cultura escolar”. A partir disso, cabe refletir nesta seção, sobre as estratégias de promoção de Saúde no ambiente escolar, numa perspectiva do que é possível exequível e relevante a cada realidade territorial. Eleger a escola como um

ambiente para a promoção de saúde é uma das estratégias para impulsionamento da PNPS e colaborar na formação e educação permanente, constitui um de seus temas prioritários. Colaborar com a criação de ambientes favoráveis à saúde, citada como um dos campos de ação na Carta de Ottawa, é desafiador, apesar da oportunidade de acessar o ambiente escolar através do Programa Saúde na Escola, que já se encontra inserido e integrado à realidade do cotidiano de grande parte das unidades escolares da Rede Municipal de Educação. Porém, a cultura da medicalização ainda impera no meio educacional, o que torna a realidade constantemente desafiadora.

Alinhados com a proposta da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) quanto ao envolvimento da comunidade escolar, as ações desenvolvidas nas escolas, preveem uma metodologia na qual estão implicados de maneira participativa, além dos alunos, os pais e professores, na medida em que permite um melhor diagnóstico das necessidades, ou seja, a identificação dos fatores de risco para o processo de alfabetização, como a saúde auditiva e desenvolvimento de habilidades psicomotoras. Tais informações, determinam o planejamento pedagógico integrado a outras áreas de saber, visando à promoção de saúde. Na perspectiva de Penteado e Servilha (2004), a promoção da saúde envolve ações, integrais e intersetoriais, direcionadas a indivíduos, a grupos de sujeitos, a comunidades e seu entorno, valorizando o saber da comunidade e o processo participativo e transformador que envolve a inserção do fonoaudiólogo na saúde pública.

Assim, desenvolver estratégias para a promoção da saúde, numa abordagem coletiva, no cenário educacional, possibilita caminhar na mesma direção em que avançam outros serviços de diferentes municípios, estados e países para o que se denominou Escola Promotora de Saúde, que, de acordo com a OPAS, caracteriza-se como um espaço ancorado numa visão integral do desenvolvimento humano, considerando seu ambiente familiar, comunitário e social, promovendo a participação de toda a comunidade escolar, para além de uma prática higienista e assistencialista, avançando em relação ao autocuidado e disseminando conhecimentos que possibilitem atitudes de prevenção das condutas de risco para o desenvolvimento pessoal, concebendo ambiências acolhedoras, reflexivas e motivadoras para fortalecer todos os indivíduos envolvidos naquele espaço; fomentando o engajamento de cada um na partilha e construção de esforço em prol da coletividade e para minimizar os dados epidemiológicos alarmantes referentes ao analfabetismo em nosso território.

Torna-se visível que práticas fonoaudiológicas associadas ao PSE referentes ao desenvolvimento de habilidades preditoras para a alfabetização caminham paralelamente à Produção de Saúde e Cuidado. A consciência fonológica, habilidade de reconhecer e manipular os sons da fala, é essencial para o desenvolvimento. Infantil. Em sua pesquisa, Adams (1990) destaca que crianças com habilidades bem desenvolvidas de consciência fonológica tendem a apresentar um desempenho superior na leitura. Esse desenvolvimento precoce está diretamente relacionado ao sucesso acadêmico, pois facilita a aprendizagem da leitura e escrita de maneira mais eficaz. Dessa forma, a

intervenção educativa voltada para a promoção da consciência fonológica pode prevenir dificuldades futuras na alfabetização e contribuir para um desempenho acadêmico mais robusto. Portanto, a intervenção do fonoaudiólogo no ambiente escolar, em colaboração com os professores, é essencial para o desenvolvimento da consciência fonológica. De acordo com Befi-Lopes (2006), o fonoaudiólogo possui conhecimentos específicos sobre os processos de aquisição da linguagem e as habilidades fonológicas, podendo contribuir de maneira significativa para a identificação precoce de dificuldades e a implementação de estratégias eficazes de intervenção.

4. Comparativo entre a promoção da saúde fonoaudiológica nos ambientes escolares na Espanha e no Brasil

O sistema nacional de saúde espanhol tem cobertura universal para todas as pessoas residentes no território. Na Espanha, a promoção da saúde nos ambientes escolares é uma prioridade, refletida em diversas estratégias e políticas implementadas pelo governo e pelas comunidades autônomas. Essas estratégias são baseadas em um enfoque integral e participativo, envolvendo diferentes atores, como escolas, famílias, serviços de saúde e comunidades. De acordo com o Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012), as estratégias refletem um compromisso abrangente e coordenado para criar ambientes escolares saudáveis no contexto espanhol, contribuindo para o desenvolvimento integral e bem-estar dos alunos.

Estabelecendo um comparativo entre as ações de educação em saúde entre os países, é possível constatar que tanto a Espanha quanto o Brasil têm implementado diversas estratégias para abordar as necessidades fonoaudiológicas dos alunos, mas cada país o faz de maneira distinta, refletindo seus contextos socioculturais, econômicos e políticos.

No Brasil, as políticas de promoção da saúde em escolas são fortemente influenciadas pelo PSE, criado em 2007. O programa integra esforços entre os Ministérios da Saúde e da Educação, visando desenvolver ações de promoção, prevenção e atenção à saúde dos alunos. Um foco importante é a inclusão de alunos com necessidades especiais, onde o suporte fonoaudiológico é essencial, embora haja desafios significativos devido à desigualdade regional. A implementação das políticas pode variar significativamente entre as regiões devido às desigualdades econômicas e de infraestrutura, conforme descrito pelo Ministério da Saúde (Brasil 2007). O território espanhol, por outro lado, beneficia-se de uma infraestrutura mais equilibrada e de uma coordenação eficaz entre as políticas regionais e nacionais, permitindo uma abordagem mais uniforme e integrada. A promoção da saúde em ambientes escolares espanhóis combina políticas nacionais com a autonomia das comunidades autônomas. Isso permite a adaptação de programas de saúde escolar às necessidades específicas de cada região. As políticas de saúde escolar frequentemente incluem a fonoaudiologia como parte de um enfoque integral de saúde, abrangendo educação para a saúde, alimentação, atividade física e saúde mental (Espanha 2020). Ambos os países buscam envolver a comunidade e as

famílias, mas a Espanha parece ter uma estrutura mais formalizada e consistente para essas interações.

5. Metodologia

Este estudo está baseado nas ações realizadas pela equipe de Fonoaudiólogos do Programa Saúde na Escola, que contam com a parceria realizada entre a Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes e o Centro Universitário do Norte Fluminense (UNIFLU). Assim, participam do projeto, os acadêmicos a partir do 6º período do curso de Fonoaudiologia e docentes do curso, cuja atuação está diretamente ligada na execução das atividades supervisionando aos acadêmicos, assim como na interlocução com os professores das unidades escolares. As atividades são desenvolvidas em fases que consistem em:

I – Planejamento:

Nesta fase, as unidades escolares da rede municipal pactuadas junto ao PSE são elencadas e os primeiros contatos são realizados com a direção da unidade escolar, para apresentação da proposta de intervenção e levantamento das principais informações necessárias à execução das atividades, a saber: horário das aulas e dos períodos de refeição; horário adequado para maior adesão de professores e pais; quantidade e distribuição de turmas; quantidade de alunos, professores e funcionários; queixas relevantes à proposta de intervenção apresentada, por exemplo, alunos com dificuldades observadas durante a educação infantil que representem risco ao processo de alfabetização. Em seguida, a equipe técnica do PSE e os acadêmicos se reúnem para detalhamento das atividades que serão realizadas nas escolas, organização do cronograma de visitas, confecção de materiais lúdicos que serão utilizados nas intervenções, feita pelos acadêmicos de Fonoaudiologia.

II - Execução in loco:

Na segunda fase, as atividades práticas são realizadas com os alunos, sob observação do professor da turma, seu auxiliar e mediadores, envolvendo tarefas psicomotoras e perceptuais auditivas e visuais e principalmente de Consciência Fonológica, de acordo com o esperado para a faixa etária, alinhando com o planejamento pedagógico vigente, além da sondagem fonoaudiológica para análise do nível de aprendizagem da leitura e escrita. Neste momento, também é realizado procedimentos de Meatoscopia e observação informal da linguagem oral, em grupo, com ênfase na saúde auditiva. O retorno ao professor é imediato, possibilitando a oportunidade de observar os materiais utilizados e a dinâmica das atividades, de acordo com o objetivo específico da tarefa. O tempo de permanência em sala de aula não ultrapassa 1 hora. Ao final do turno de visitas, é realizada uma reunião restrita aos acadêmicos e equipe do PSE para avaliação e direcionamentos para as visitas posteriores, considerando as necessidades específicas observadas em cada turma.

III – Encontro com os pais ou responsáveis:

Os encontros com os pais/ responsáveis, são realizados nesta etapa, no formato de roda de conversa, para abordar os assuntos tratados com os professores, implicando-os no processo de estimulação em casa, como uma extensão das atividades pedagógicas pertinentes, contribuindo para o fortalecimento do vínculo família-escola, considerado, frequentemente, como um ponto de vulnerabilidade no processo de aprendizagem. Neste momento os pais responsáveis pelos alunos com necessidades de encaminhamentos para avaliação clínica no âmbito da Saúde, são comunicados, de forma individual e recebem orientações. De acordo com a situação apresentada, tais encaminhamentos são feitos pelo Serviço Social escolar.

6. Discussão

As intervenções fonoaudiológicas nas escolas abrangem a atenção básica relacionada ao desenvolvimento infantil, essencial ao processo de alfabetização, bem como prevenção, identificação precoce e manejo de dificuldades auditivas e de comunicação. Políticas públicas que incorporam serviços fonoaudiológicos têm demonstrado sucesso na melhoria dos índices de alfabetização, desenvolvimento social e acadêmico dos alunos.

A atuação do fonoaudiólogo contribui para um ambiente escolar mais inclusivo e acessível, onde todos os alunos têm a oportunidade de desenvolver suas habilidades comunicativas plenamente. As estratégias teórico-práticas buscam informar, orientar e motivar a equipe escolar para um olhar preventivo no que se refere à saúde física e emocional, determinantes na promoção de aprendizagens significativas e transformadoras. A Fonoaudiologia trabalha em conjunto com professores, psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais da saúde para criar estratégias integradas de intervenção e promoção da saúde. Além disso, a formação continuada dos profissionais da educação sobre questões fonoaudiológicas é crucial. Treinamentos regulares e capacitações específicas permitem que os educadores identifiquem precocemente sinais de dificuldades comunicativas e saibam encaminhar os alunos para a intervenção adequada. Instrumentalizar os professores no que se refere às habilidades preditoras do processo de alfabetização, como habilidades perceptivas auditivas, ou seja, habilidades de percepção e manipulação dos sons da fala, são intervenções que facilitam a aquisição da leitura e escrita, competências essenciais para a promoção da aprendizagem e devem a ser contempladas e incrementadas no planejamento pedagógico.

Apesar das evidências dos benefícios das práticas fonoaudiológicas, a implementação dessas políticas enfrenta vários desafios. A escassez de recursos financeiros e humanos, a falta de reconhecimento da importância dos serviços fonoaudiológicos e a fragmentação dos sistemas de saúde e educação são obstáculos significativos. Superar esses desafios requer uma articulação entre diferentes níveis governamentais e a conscientização da sociedade sobre a importância da saúde comunicativa para o

desenvolvimento educacional. Cada vez mais, torna-se necessário a abertura de espaços para reflexão junto à comunidade escolar, para a construção de uma prática preventiva que promova melhores condições para o desenvolvimento infantil, no âmbito educacional.

O projeto desenvolvido, analisado pelo presente estudo, caminha de acordo com o contexto da Política Nacional de Promoção à Saúde, lançada em 2006 pelo Ministério da Saúde política, além disso, está vinculado ao projeto de ensino/ pesquisa/extensão do UNFLU. Em todas as unidades escolares contempladas pelo projeto, foram observadas boa receptividade de toda comunidade escolar, bem como a adesão e participação dos envolvidos. Importante aspecto a ser salientado é que há uma percepção generalizada sobre a atuação fonoaudiológica numa perspectiva clínica. É necessário que os profissionais reestruturarem suas ações, deixando de centrar esforços somente em atendimentos clínicos individuais, não só fonoaudiológicos, mas nas diversas especialidades ligadas à atenção à saúde, principalmente no que concerne à educação. Deste modo, ao realizar atividades de educação em saúde nas escolas houve uma preocupação em ouvir e respeitar a forma como os professores conduziam o processo e a partir daí, oferecer novas propostas e técnicas baseadas em evidências científicas.

7. Considerações finais

Este artigo abordou a importância da fonoaudiologia no contexto das políticas públicas de saúde e educação no município de Campos dos Goytacazes, especificamente nas ações desenvolvidas pelo PSE, em parceria com o Curso de Fonoaudiologia do UNIFLU. A parceria entre profissionais de saúde, educadores e gestores públicos é fundamental para a sustentabilidade e eficácia dessas iniciativas. A formação contínua de professores e a conscientização da comunidade sobre a importância da fonoaudiologia são passos cruciais para garantir que todas as crianças tenham acesso a um ambiente de aprendizado que suporte seu desenvolvimento integral.

A fonoaudiologia é um componente primordial na promoção da saúde na educação no Brasil. As políticas públicas têm avançado no reconhecimento e incorporação dessa prática, mas ainda há desafios a serem superados para garantir a eficácia e a continuidade dos programas. Investir na formação de profissionais, na infraestrutura escolar e na continuidade das políticas é essencial para promover a saúde e o desenvolvimento das habilidades comunicativas das crianças. Com um suporte adequado e intervenções sustentadas, é possível oferecer um ambiente facilitador da aprendizagem. É imperativo que as políticas públicas continuem a evoluir para atender às demandas da população e garantir que todos os alunos possam se beneficiar plenamente dos programas de saúde e educação.

Referências

Adams, M. J. (1990). *Beginning to read: thinking and learning about print*. Cambridge, MA: MIT Press.

Befi-Lopes, D. M. (2006). *Fonoaudiologia e educação: contribuições e reflexões*. São Paulo: Pró-Fono.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm [Consulta: 31 de julho de 2025]

Brasil (1990). *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm [Consulta: 31 de julho de 2025]

Brasil (2006). *Portaria n. 687, de 30 de março de 2006*. Aprova a Política de Promoção da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0687_30_03_2006.html [Consulta: 31 de julho de 2025]

Brasil (2007). *Decreto n. 6.286, de 5 de novembro de 2007*. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm [Consulta: 31 de julho de 2025]

Brasil (2009). *Caderno de Atenção Básica: saúde na escola*. Brasília, DF: Ministério da Saúde. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos_atencao_basica_24.pdf [Consulta: 31 de julho de 2025]

Brasil (2013). *Portaria n. 2.761, de 19 de novembro de 2013*. Institui a Política Nacional de Educação Popular em Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (PNEPS-SUS). Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2761_19_11_2013.html [Consulta: 31 de julho de 2025]

Brasil (2014). *Portaria n. 2.446, de 11 de novembro de 2014*. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html [Consulta: 31 de julho de 2025]

Brasil (2018). *Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS)*. Anexo I da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, que consolida as normas sobre as políticas nacionais de saúde do SUS. Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude.pdf [Consulta: 31 de julho de 2025]

Carta de Ottawa (1986). Canadá. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf [Consulta: 31 de julho de 2025]

Conselho Federal de Fonoaudiologia (2021). *Fonoaudiologia nas redes de atenção*. Brasília: CFFa. Recuperado de https://www.fonoaudiologia.org.br/wp-content/uploads/2021/01/CFFa_Guia_RAS.pdf [Consulta: 31 de julho de 2025]

Espanha. Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020). *Estrategias para la promoción de la salud en las escuelas*. Madri.

Espanha. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2012). Informe anual del Sistema Nacional de Salud, Espanha 2012. Madri: Observatorio del Sistema Nacional de Salud. Recuperado de <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/tablasEstadisticas/nfsns2012.pdf> [Consulta: 31 de julho de 2025]

Penteado, R. Z., e Servilha, E. A. M. (2004). Fonoaudiologia em saúde pública/saúde coletiva: compreendendo prevenção e o paradigma da promoção da saúde. *Distúrbios da Comunicação*, 16(1), 107–116.

Sistema de Conselhos Federal e Regional de Fonoaudiologia (2015). *Cartilha SUS – contribuição da Fonoaudiologia para o avanço do SUS: 25 anos do SUS: a luta da Fonoaudiologia pela integralidade da atenção à saúde*. Brasília, SCFRF. Recuperado de <https://www.cffa.ml/wp-content/uploads/2019/09/Cartilha-sus.pdf> [Consulta: 31 de julho de 2025]

Textos consultados

Brasil (2010). *Política Nacional de Promoção da Saúde*. 3. ed.. Série B. Textos Básicos de Saúde. Série Pactos pela Saúde 2006, v. 7. Brasília, DF: Ministério da Saúde. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude_3ed.pdf [Consulta: 31 de julho de 2025]

Espanha. Ministerio de Sanidad. (2018). *Promoción de la salud en el ámbito escolar*. <https://www.mscbs.gob.es/> [Consulta: 31 de julho de 2025]

Malta, D. C., Silva, M. M. A., Albuquerque, G. M., Lima, C. M., Silva, D. A. S., Cavalcante, T. M., Moraes Neto, O. L., e Silva Junior, J. B. (2016). Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS): capítulos de uma caminhada ainda em construção. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(6), 1683–1694.

<https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.07572016> [Consulta: 31 de julho de 2025]

Nascimento, S. do. (2010). Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, (101), 95–120.

<https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000100006> [Consulta: 31 de julho de 2025]

Organização Pan-Americana da Saúde e Ministério da Saúde. (2007). *Escolas promotoras de saúde: experiências no Brasil* (Série B. Textos Básicos de Saúde. Série Promoção da Saúde, n. 6, 1. ed.. Brasília, DF.

Pinheiro, D. G M., Scabar, T. G., Maeda, S. T., Fracolli, L. A., Pelicioni, M. C. F., Chiesa, A. M. (2015). Competências em promoção da saúde: desafios da formação. *Saúde e Sociedade*, 24(1), 180–188. Recuperado de

<https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24n1/0104-1290-sausoc-24-1-0180.pdf> [Consulta: 31 de julho de 2025]

Sociedade Brasileira de Pediatria. Departamento Científico de Saúde Escolar. (n.d.). *Caderno de escolas promotoras de saúde*. Recuperado de

https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/img/cadernosbpfinal.pdf [Consulta: 31 de julho de 2025]

Reflexões sobre a inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista no Ensino Superior

Reflexiones sobre la inclusión de estudiantes con Trastorno del Espectro Autista en la Educación Superior

Reflections on the Inclusion of Students with Autism Spectrum Disorder in Higher Education

Marcele Xavier Torres¹

Resumo: Face aos desafios enfrentados pelos estudantes com Transtorno do Espectro Autista que buscam o acesso e a permanência nos cursos de graduação com vistas à formação que chancela ao exercício de uma profissão específica, este trabalho apresenta uma reflexão, ainda incipiente, sobre o processo de inclusão de tais estudantes no ensino superior no Brasil. Inicialmente são abordadas as principais normas e políticas públicas que contribuíram para a construção de um ambiente educacional mais inclusivo, ressaltando a importância do reconhecimento dos direitos humanos e sua interseção com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030. Em seguida, o texto sistematiza a inclusão como uma responsabilidade coletiva, enfatizando que a efetivação dos direitos dos estudantes autistas demanda um comprometimento das instituições de ensino superior e da sociedade em geral. Por fim, a partir do diálogo com produções acadêmicas recentes, são discutidos os desafios enfrentados por docentes e instituições na promoção de um ambiente inclusivo, refletindo sobre as práticas pedagógicas necessárias para atender às necessidades específicas desses estudantes.

Palavras-chaves: inclusão; autismo; ensino superior

Resumen: Dados los desafíos que enfrentan los estudiantes con Trastorno del Espectro Autista que buscan acceder y permanecer en programas de grado con miras a una formación que les permita ejercer una profesión específica, este artículo presenta una reflexión, aún incipiente, sobre el proceso de inclusión de estos estudiantes en la educación superior en Brasil. Inicialmente, el texto aborda las principales normas y políticas públicas que han contribuido a la construcción de un entorno educativo más inclusivo, destacando la importancia del reconocimiento de los derechos humanos y su

¹ Doutoranda do programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Possui graduação em História pelo Centro Universitário Fluminense - Licenciatura (2003) -, Especialização em História Moderna pelo Centro Universitário Fluminense (2005) e Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009). Reitora e professora do Centro Universitário Fluminense. Professora da Educação Básica. E-mail: marcele.torres@gmail.com

intersección con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Posteriormente, el texto sistematiza la inclusión como una responsabilidad colectiva, enfatizando que la realización de los derechos de los estudiantes con autismo requiere el compromiso de las instituciones de educación superior y de la sociedad en general. Finalmente, a partir de un diálogo con trabajos académicos recientes, el texto analiza los desafíos que enfrentan el profesorado y las instituciones para promover un entorno inclusivo, reflexionando sobre las prácticas pedagógicas necesarias para atender las necesidades específicas de estos estudiantes.

Palabras clave: inclusión; autismo, educación superior

Abstract: Given the challenges faced by students with Autism Spectrum Disorder who seek access to and retention in undergraduate programs with a view to training that will enable them to pursue a specific profession, this paper presents a reflection, still incipient, on the process of including such students in higher education in Brazil. Initially, the text addresses the main public norms and policies that have contributed to building a more inclusive educational environment, highlighting the importance of recognizing human rights and their intersection with the Sustainable Development Goals (SDGs) and the 2030 Agenda. The text then systematizes inclusion as a collective responsibility, emphasizing that realizing the rights of autistic students requires a commitment from higher education institutions and society at large. Finally, based on a dialogue with recent academic works, the text discusses the challenges faced by faculty and institutions in promoting an inclusive environment, reflecting on the pedagogical practices necessary to meet the specific needs of these students.

Keywords: inclusion; autism; higher education

1. Introdução

São inúmeros os desafios que o ensino superior no Brasil enfrenta atualmente, dentre os quais àqueles referentes à implementação de práticas inclusivas para pessoas com deficiência, o que envolve, dentre outros, adaptação física das instalações, revisão dos currículos e dos paradigmas da formação de professores, formação continuada de professores, disponibilização de tecnologias assistivas e materiais acessíveis. No Brasil, desde os anos de 1990, políticas interessadas em consolidar práticas inclusivas no ensino superior vêm sendo publicadas. Entretanto, entre as políticas e a efetiva construção de uma educação superior inclusiva, parece existir um abismo ainda a ser superado. Somando-se a isso, é importante considerar as contradições e os limites das políticas de educação inclusiva em uma sociedade capitalista.

Citando Adorno (2003), Crochick, Costa e Faria (2020) sugerem que, embora a educação possa fortalecer os indivíduos e capacitá-los a resistir à violência, ela não

altera as condições sociais que perpetuam a violência. Dessa forma, a educação deve fomentar a capacidade de renúncia à violência, tanto por parte dos indivíduos quanto no reconhecimento da violência externa. Assim, no contexto da educação inclusiva, isso implica um compromisso em promover a convivência e identificação com os mais vulneráveis, sem, contudo, eliminar suas fragilidades, reconhecendo que a sociedade, por meio da educação, é a principal responsável por construir e reforçar as noções de "força" e "fragilidade". Nesse sentido, a educação inclusiva não deve ser limitada a um público específico, mas ser concebida como uma abordagem abrangente que desafia a organização social hierarquizada, tendo como objetivo a totalidade do corpo discente. Além disso,

As políticas públicas, com ênfase na Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), os movimentos sociais e acadêmicos em prol da inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade histórica no Brasil, têm contribuído para expor as 'chagas que sangram' devido à violência do preconceito contra esses grupos, dando visibilidade a essa questão (Costa 2023, 162).

De acordo com o trabalho de Silva, Schneider, Kaszubowski e Nuernberg (2020), o aumento do ingresso de estudantes com deficiência no ensino superior reflete um avanço significativo nas políticas de inclusão no Brasil que se intensificaram a partir década de 1980, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988). Contudo, apesar dos esforços para garantir o direito à educação previsto em documentos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil 1996) e a Política Nacional de Educação Especial (Brasil 2020), a realidade ainda apresenta desafios a serem superados.

Esse processo de luta por direitos vem se materializando desde as políticas de inclusão que surgiram no Brasil entre o final da década de 1980 e o início da de 1990, com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), inicialmente com ênfase no sistema regular de ensino na educação básica, numa proposta de integração e, posteriormente, numa proposta de inclusão. Outros documentos nacionais objetivam assegurar o direito à educação como a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96, 1996) –, o Plano Nacional de Educação para Todos (Brasil, 2001) e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Brasil, 2008), dentre outros (Silva *et al.* 2020, 2).

Os autores chamam atenção para o fato de que, mesmo com iniciativas como o Programa Universidade para Todos (ProUni)² e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior³, implementadas para promover a inclusão, as estatísticas revelam

² O Prouni é uma política pública que oferta bolsas de estudo, integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de educação superior privadas a quem não tem o ensino superior e faz o Exame Nacional do Ensino Médio. Ver em <https://acessounico.mec.gov.br/prouni>

³ O Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) propõe ações que garantem o acesso pleno de pessoas com deficiência às instituições federais de ensino superior. Ver em <https://portal.mec.gov.br/programa-incluir>

que estudantes com deficiência representam menos de 1% das matrículas nas Instituições de Ensino Superior. Tal situação é ainda mais crítica para aqueles com Transtorno do Espectro Autista (TEA), “denunciando que há desafios e barreiras de acesso significativas que precisam ser pesquisadas para se propor mudanças e ampliação das políticas públicas visando a igualdade de acesso e o cumprimento de direitos já conquistados” (Silva *et al.* 2020, 2).

No que concerne à legislação, Silva, Almeida, Oliveira, Assis, Santos e Freitas (2021) apontam que o contexto brasileiro, marcado por notórias assimetrias sociais e demográficas, apresenta desafios significativos para o reconhecimento das deficiências e a implementação de intervenções adequadas nas áreas da saúde e educação. Entretanto, ao examinarem o arcabouço jurídico-normativo do Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, é possível observar um avanço importante nas legislações que garantem os direitos das pessoas com deficiência, particularmente no âmbito educacional. Ainda de acordo com os autores supracitados a referida Constituição Federal, por exemplo, em seu artigo 205, consagra a educação como um direito universal, assegurando acesso sem distinções e fundamentada nos princípios de qualidade, equidade e formação cidadã. Enfatizando, portanto, que o reconhecimento da inclusão dessas pessoas é uma condição essencial para o progresso da sociedade.

Avançando na apresentação de uma cronologia jurídica, Silva *et al.* (2021) também mencionam que, em 1989, a promulgação da Lei nº 7.853/89 (Brasil 1989) estabeleceu diretrizes para o apoio às pessoas com deficiência, objetivando sua integração social e o pleno exercício dos direitos sociais e individuais. Posteriormente, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Brasil 1996) reforçou esse compromisso ao garantir o direito à educação inclusiva em todos os níveis escolares. Três anos mais tarde, em 1999, o Decreto 3.298 (Brasil 1999) regulamentou a já citada Lei nº 7.853/89 (Brasil 1989) e definiu a educação especial como uma modalidade transversal. E, em 2008, foi instituída a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Ministério da Educação 2008), que delineou diretrizes para a educação especial em diversos contextos. Sobre este documento, especificamente em relação à inclusão no ensino superior, os autores observam que,

no ambiente universitário fica revelado a necessidade da integração das pessoas com deficiência no que tange ao acesso, percurso e formação acadêmico-profissional, de modo a contribuir para o seu processo de ensino-aprendizagem. Pode-se perceber que este foi um avanço para o contexto educacional no que tange à formação escolarizada das pessoas com deficiência, incluindo os autistas – foco deste estudo. (Silva *et al.* 2021, 174).

No ano 2012, a sanção da Lei nº 12.764, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA) (Brasil 2012), reconheceu essa condição como uma deficiência e garantiu acesso aos mesmos direitos que as demais pessoas com deficiência. Outro marco importante foi a promulgação da

Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), em 2015 (Brasil 2015), que se tornou “referência nacional para garantia jurídica de direitos às pessoas com deficiência em todos os âmbitos dos direitos fundamentais e sociais, incluindo-se a saúde, à vida e à educação” (Silva *et al.* 2021, 174).

Cabe, contudo, enfatizar que embora a inclusão de pessoas com Transtorno do Espectro Autista no ensino superior, seja uma evolução recente e significativa na promoção dos direitos constitucionais e no exercício da cidadania, é fundamental que se perceba que a presença do aluno autista em sala de aula não garante sua inclusão efetiva nos processos de ensino-aprendizagem. Assim, o panorama legislativo brasileiro reflete um compromisso crescente com a inclusão e os direitos das pessoas com deficiência, mas os desafios a serem enfrentados para garantir uma efetiva participação desses indivíduos na sociedade ainda são significativos.

O trabalho que apresento situa-se neste lugar, qual seja, de refletir, à luz de algumas pesquisas já produzidas e publicadas, como a temática da inclusão tem sido desafiadora para as instituições de ensino superior e seus docentes. Mais especificamente, interessa trazer para uma reflexão ainda incipiente as questões em torno da inclusão dos estudantes com Transtorno do Espectro Autista, nos Cursos de formação superior, no Brasil.

2. A inclusão sob a ótica dos Direitos Humanos

De acordo com Kliemann, Teixeira e Machado (2024, 10),

a inserção dos direitos das pessoas com deficiência no campo dos direitos humanos, da legislação nacional e mundial, ocorreu por meio do avanço teórico que, rompendo com o modelo médico da deficiência, avançou para a perspectiva social, que serviu de base para diversos documentos que tratam do direito à educação para todos de forma inclusiva.

Essa perspectiva oferece uma abordagem abrangente para a compreensão da inclusão no ensino superior reconhecendo os indivíduos como sujeitos de direitos, cuja dignidade deve ser respeitada, protegida e promovida pelas instituições educacionais. Portanto, conforme afirmam Kliemann *et al.* (2024, 4), “as necessidades da pessoa com deficiência devem ser atendidas reconhecendo-as como direito humano”. Nesse sentido, afirmam os autores supracitados que “a análise das políticas e práticas educacionais à luz desse princípio são essenciais para assegurar que a legislação seja efetivamente implementada, e que a inclusão seja promovida de maneira eficaz”. Assim, mais do que assegurar o acesso formal, é necessário garantir condições equitativas de permanência e êxito acadêmico, respeitando as diversidades culturais, sociais e identitárias dos estudantes. A promoção da inclusão no ensino superior exige o enfrentamento das desigualdades históricas, estruturais e simbólicas que ainda permeiam o sistema educacional brasileiro.

Assim, a educação inclusiva não é apenas uma questão de política educacional, também é um reflexo do compromisso do país com os direitos humanos e a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária, conforme determina a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Entretanto, apesar do empenho para a promoção dos direitos humanos, há uma grande lacuna entre a garantia legal dos direitos e sua efetiva proteção na prática, resultando em baixo reconhecimento desses direitos em sociedades marcadas por desigualdades e intolerância (Kliemann *et al.* 2024, 3).

A relevância deste tema intensifica-se diante dos compromissos assumidos pelo Brasil em acordos internacionais, como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que estabelece, entre seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a promoção de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade em todos os níveis.⁴ Aqui, mais uma vez, cabe ressaltar que a inclusão no ensino superior não se configura, portanto, apenas como uma questão educacional, mas como um imperativo ético, político e social para a promoção dos direitos humanos e da justiça social. Diante do atual cenário de retrocessos democráticos, da intensificação de desigualdades e do avanço de discursos excludentes, o debate sobre os limites e potencialidades das políticas inclusivas torna-se ainda mais urgente.

O Brasil, como um dos Estados-membros da ONU, comprometeu-se a implementar os 17 ODS da Agenda 2030. No entanto, o cumprimento das metas tem sido desafiador. Estamos longe de erradicar a pobreza, promover a igualdade e garantir a sustentabilidade ambiental. [...] apesar dos avanços, 35 milhões de brasileiros ainda não têm acesso à água potável. Cortes no orçamento ambiental e falta de investimentos têm causado retrocessos nas políticas ambientais. Na educação, as assimetrias são acentuadas, como revelam as avaliações de desempenho (Freitag, Santos, Gomes, Mendonça, Melo e Maia 2024, 9).

Entre os diversos grupos que demandam atenção no contexto da inclusão educacional, destaca-se a população com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Caracterizado por dificuldades na comunicação social, padrões restritos e repetitivos de comportamento e interesses sensoriais particulares, o TEA exige adaptações específicas nas práticas pedagógicas e nas interações institucionais (American Psychiatric Association 2014 *apud* Freitas e Sanches 2022, 148). O número de estudantes com TEA no ensino superior brasileiro tem crescido nos últimos anos, impulsionado pela ampliação do acesso à educação básica e pela maior visibilidade dos direitos das pessoas com deficiência, mas a permanência e a aprendizagem desses estudantes ainda encontram obstáculos significativos.

Este crescimento tem respaldo e incentivo legal. As pessoas com TEA são consideradas, para todos os efeitos legais, pessoas com deficiência (Lei nº 12.764). Desta forma, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146), determina que as pessoas com TEA têm como direito o acesso à educação inclusiva em igualdade de oportunidades, em todos os seus níveis. Especificamente em relação ao ES, a Política

⁴ Ver as ODS na página das Nações Unidas no Brasil: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva² (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO [MEC], 2008) destaca que devem ser garantidas ações que promovam o acesso, a permanência e participação dos estudantes com deficiência. Tais ações incluem recursos e serviços para a promoção da acessibilidade, nos aspectos arquitetônicos, nas comunicações, nos sistemas de informação, nos materiais didáticos e pedagógicos. Além disso, tais serviços devem ser disponibilizados nos processos seletivos e no desenvolvimento de todas as atividades que envolvam o ensino, a pesquisa e a extensão (MEC, 2008). (Freitas e Sanches 2022, 148-149)

Várias pesquisas indicam que estudantes autistas enfrentam barreiras institucionais e atitudinais que comprometem sua trajetória acadêmica, como a ausência de formação docente sobre neurodiversidade, a inadequação dos métodos de avaliação, a falta de serviços de apoio psicológico e pedagógico e a inexistência de políticas específicas de acolhimento. Além disso, a invisibilização do autismo nos espaços universitários contribui para a exclusão simbólica desses sujeitos, gerando sentimentos de isolamento e inadequação. A abordagem da inclusão de pessoas com TEA a partir dos direitos humanos exige, portanto, que se reconheça sua singularidade e que se assegure sua participação plena e efetiva na vida acadêmica.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), ratificada pelo Brasil com *status* constitucional, reforça o compromisso do Estado com a promoção de uma educação inclusiva em todos os níveis, baseada nos princípios da igualdade de oportunidades, do respeito à diferença e da não discriminação. Assim, “na prática, é como se Constituição Federal tivesse um capítulo inteiro dedicado às pessoas com deficiência. Foi o primeiro tratado internacional recepcionado pelo nosso país nessa condição” (Ministério da Justiça e Cidadania 2016, 9). À luz desse marco legal e conceitual, a inclusão de estudantes autistas no ensino superior deve ser compreendida não como concessão, mas como direito fundamental. O referido documento, em seu Artigo 24, informa que:

Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e autoestima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana; O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre (Ministério da Justiça e Cidadania 2016, 38).

O reconhecimento da educação como um direito social fundamental, impulsionou a criação e o fortalecimento de políticas públicas voltadas à democratização do acesso ao ensino superior, a exemplo das ações afirmativas e das iniciativas de acessibilidade. Apesar dos avanços conquistados nas últimas décadas, persistem desafios significativos

à plena inclusão desses estudantes nas instituições de ensino superior, os quais se manifestam por meio de barreiras estruturais, pedagógicas, atitudinais e institucionais.

3. Desafios à inclusão dos estudantes com transtorno do Espectro Autista (TEA) no Ensino Superior

Com a finalidade de sistematizar a questão central deste trabalho, que versa sobre os desafios enfrentados para a inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Ensino Superior, recorri aos estudos já realizados e publicados, os quais foram localizados por meio do Portal de Periódicos da Capes. Não se trata de uma revisão de literatura, ampla e sistemática, mas de uma reflexão sobre a questão subsidiada pelos estudos selecionados. Nesse contexto, através de uma busca simples, na qual considerei artigos que, em qualquer um dos campos disponíveis (título, assunto, autor ou editor), apresentassem relação com a expressão *inclusão de estudantes autistas no ensino superior*, identifiquei onze artigos, publicados entre 2019 e 2025, dos quais foram consideradas apenas produções nacionais, publicadas por diferentes editores e oriundas de distintas áreas do conhecimento, além de serem de acesso aberto sendo selecionados, portanto, três produções.

No que concerne aos objetivos apresentados pelas pesquisas supracitadas, tomadas como referências para esta análise inicial que, reafirmo, tem como foco a temática da inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Ensino Superior, foi possível identificar que, apesar de distintos, estão interligados pelo propósito comum de promover a efetividade desse processo. O artigo de Fischer (2019) investiga a eficácia do diário reflexivo como ferramenta metodológica, buscando avaliar sua contribuição na formação de competências tanto para docentes quanto para estudantes com necessidades educacionais especiais, destacando a importância de metodologias ativas na prática pedagógica. Tal objetivo é explicitado pela própria autora, na introdução do seu trabalho, ao comunicar que “a associação de práticas autoformativas do docente alcançadas por meio do diário reflexivo, diário de bordo, *e-journaling* ou práticas reflexivas os quais consistem no registro da concepção, da execução e da análise de práticas pedagógicas” (Fischer 2019, 536).

Silva *et al.* (2021) relatam experiências práticas de professores ao lidarem com um aluno autista, enfatizando os desafios enfrentados e a necessidade de adaptações metodológicas para garantir uma inclusão real e efetiva. A partir da análise acerca das dificuldades encontradas pelos professores que estavam realizando o trabalho com um estudante autista, os autores destacam, dentre outros, “a necessidade de aumentar a formação pedagógica dos professores que apresentam contato com o estudante, uma vez que estes precisam desempenhar bem na forma de trabalhar com ele, levando em consideração suas dificuldades e necessidades, sem deixar de lado o rigor acadêmico e a importância da formação profissional desse indivíduo” (Silva *et al.* 2021, 178).

Em contrapartida, Freitas e Sanches (2022) realizam uma revisão sistemática da literatura, revelando a escassez de pesquisas sobre a inclusão de estudantes com TEA no contexto brasileiro e identificando barreiras que dificultam esse processo, o que aponta para uma necessidade urgente de aprofundamento científico. As autoras afirmam, fazendo referência à pesquisa realizada por Gelbar, Smith e Reichow (2014), que “a literatura atual sobre as experiências e programas para graduandos com autismo no ES é fragmentada, se fazendo explícita a necessidade do desenvolvimento pesquisas, no sentido de entender como melhor atender essa população e garantir seu sucesso acadêmico” (Freitas e Sanches 2022, 151).

4. Sobre os principais desafios dos docentes face à inclusão dos estudantes com TEA

O desconhecimento, a falta de estrutura institucional, a ausência de apoio de profissionais especialistas no suporte para práticas inclusivas, a ausência de processos formativos... Muitos são os desafios postos para a promoção de uma inclusão de fato. Fischer (2019, 547) enfatiza a ausência de uma formação pedagógica direcionada aos docentes do ensino superior. De acordo com a autora, “muitos professores universitários não possuem formação pedagógica, e alguns exercem a docência como condição para realização da pesquisa”. Além disso, “mesmo os professores com formação pedagógica relatam se sentirem incapazes de prover as demandas de ENEE, uma vez que foram formados para trabalhar em uma faixa de normalidade e autonomia”. Sobre essa questão, Silva *et al.* (2021, 178) acrescentam que “a formação pedagógica na educação superior ainda é um desafio, especialmente para professores oriundos de cursos distintos à licenciatura”.

Sobre essa mesma questão da formação docente, Freitas e Sanches (2022, 161), pontuam em sua análise que,

Os relatos dos estudantes revelam a necessidade de mudança de postura por parte dos professores, no sentido de uma melhor compreensão das particularidades de cada estudante e um auxílio específico para a compreensão do conteúdo ministrado (Artigo 5). Ademais, os próprios professores pontuaram como necessária a discussão sobre inclusão de estudantes com autismo e uma professora relatou, inclusive, despreparo e desconhecimento em relação ao TEA e às estratégias metodológicas que poderiam ser utilizadas.

Portanto, corroborando com o que dizem os autores anteriormente mencionados, um dos principais desafios para a promoção da inclusão no ensino superior reside na formação dos docentes que atuam nesse nível de ensino, especialmente no contexto do ensino privado. Muitos desses profissionais não possuem formação pedagógica, sendo graduados em diversas áreas do conhecimento, preparados para exercer as profissões de acordo com suas respectivas formações. Consequentemente, sua compreensão acerca do processo de ensino está mais relacionada ao domínio técnico e sistemático de suas

disciplinas do que às competências pedagógicas necessárias para o exercício da docência. É imprescindível que esses profissionais participem de projetos de formação continuada, com o objetivo de aprimorar suas habilidades docentes.

A esse aspecto podemos relacionar o que afirma Fischer (2019, 539), citando Grogan (2015) a respeito dos processos de ensino-aprendizagem:

O método tradicional de ensino com aulas expositivas, para Grogan (2015), constitui-se de um limitante para inclusão do ESA no ES. Para tal, sugeriu a criação de MA que beneficiem relações positivas e promovam o ajuste psicossocial do aluno. A autora citou o Desenho Universal para Aprendizagem como uma abordagem promotora do acesso, participação e progresso no currículo, limitando as barreiras de aprendizagem. As formas de aprendizado e expressão são variadas, os alunos podem demonstrar habilidades de inúmeras maneiras ao terem seus pontos fortes estimulados, sendo protagonistas na elaboração da lista de tarefas, estimulando a colaboração e o engajamento.

Tal reflexão fundamentada predominantemente em aulas expositivas, destaca um aspecto crucial na trajetória rumo à inclusão efetiva no ensino superior, qual seja: a necessidade de práticas pedagógicas que favoreçam o desenvolvimento integral dos alunos. A autora sugere a implementação de Metodologias Ativas (MA) que não apenas promovam relações interpessoais positivas, mas também contribuam para o ajuste psicossocial dos estudantes. É, portanto, imperativo que os docentes participem de programas de formação continuada que os capacitem a adotar essas metodologias inclusivas com vistas ao enriquecimento da prática pedagógica dos professores e a garantia de que todos os estudantes tenham a oportunidade de se tornarem protagonistas de sua própria aprendizagem, promovendo uma verdadeira inclusão no ambiente acadêmico.

Cabe destacar que a situação é similar para os professores formados em cursos de licenciatura. A estrutura curricular desses programas é frequentemente marcada por uma ênfase nos conhecimentos teóricos e nas reflexões sobre a prática docente. Embora haja um amplo discurso sobre os desafios da docência e a importância da formação pedagógica, as teorias curriculares tendem a priorizar o conteúdo acadêmico em detrimento das questões relacionadas à inclusão. Assim, apesar de serem educados sob princípios pedagógicos que orientam sua prática docente, é fundamental que esses professores também se engajem em programas de formação continuada voltados à implementação de práticas inclusivas.

Dessa forma, é possível inferir que o processo de inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular na educação superior, ainda tem muito a avançar, sobretudo no que diz respeito à formação docente, a fim de que elas possam ter mais oportunidades de uma inclusão real (TAVARES; SANTOS; FREITAS, 2016). Ademais, a formação de professores universitários necessita de maior atenção dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* e das IES para que seja possível o atendimento educacional especializado

nas atividades docentes no contexto universitário. Também evidencia-se que a ausência de políticas públicas de formação continuada para os docentes da educação superior, entre outros aspectos mencionados na literatura (PLETSCH, 2012; CUNHA, 2014; MOROSINI, 2014), como a construção de uma identidade docente e institucional, acompanhamento de professores iniciantes, formação de formadores, por exemplo, impactam na qualidade da educação superior e, por extensão, na pedagogia universitária, especialmente nos processos de ensino-aprendizagem (Silva *et al.* 2021, 179).

Mas não é só isso: de acordo com Costa (2015, 18), à proposição de práticas de fato inclusivas, precede a reflexão sobre a necessidade urgente de repensar a formação de professores tendo como ponto de partida a sua dimensão teórica e a produção do conhecimento por meio da prática da pesquisa. Isso permitiria uma ruptura com uma prática docente ancorada em “métodos canônicos” considerados suficientes para o enfrentamento das questões sobre inclusão. Assim, a formação de professores, ao adotar uma perspectiva prática e investigativa, se torna fundamental para o desenvolvimento de profissionais mais preparados e críticos. A vivência de situações reais dentro da sala de aula proporciona aos futuros docentes uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas educacionais, permitindo que eles se familiarizem com os desafios e as necessidades dos alunos. Ao aliar teoria e prática, a formação deixa de ser apenas um exercício acadêmico, passando a ser uma experiência vivencial que prepara o educador para enfrentar as complexidades do ambiente escolar.

Além disso, o caráter investigativo dessa formação contribui para que os professores desenvolvam habilidades de reflexão e análise crítica. Eles passam a questionar suas próprias práticas pedagógicas, identificando pontos de melhoria e buscando soluções inovadoras para problemas do cotidiano escolar. A investigação contínua permite que os professores se posicionem de forma mais autônoma em relação às abordagens metodológicas, sendo capazes de adaptar suas estratégias de ensino às necessidades e realidades dos alunos. Esse processo de questionamento e busca por respostas é essencial para que o educador se torne um profissional independente, que não se limita ao cumprimento de um currículo, mas busca constantemente a evolução de sua prática.

Uma formação alicerçada na perspectiva teórica e investigativa contribui, ainda, para a construção de uma prática pedagógica mais flexível e dinâmica, capaz de se ajustar às mudanças e exigências do contexto educacional. O professor que é formado com base em uma abordagem prática e investigativa tende a se tornar mais criativo, inovador e capaz de adaptar-se rapidamente a novas situações. Essa autonomia no processo de ensino aprendizagem não apenas melhora a qualidade do ensino, mas também estimula o desenvolvimento profissional contínuo, incentivando o educador a buscar constantemente novos conhecimentos e estratégias. Em suma, uma formação que valorize a prática e a investigação proporciona aos professores as ferramentas necessárias para que se tornem agentes ativos de transformação na educação superando, assim, “a reprodução de modelos pedagógicos, que se volta mais à adaptação social do que à emancipação e o livre pensar dos professores” (Costa 2015, 18).

Acerca dos aspectos citados, cabe sistematizar a necessidade de um aprofundamento dos professores no conhecimento do Transtorno do Espectro Autista. Silva *et al.* (2021, 178), refletindo sobre os relatos dos professores participantes de sua pesquisa, afirmam que:

Os maiores desafios para os professores do referido estudo, consistia em como lidar com um aluno com TEA, visto que dois deles nunca tiveram contato com pessoas com TEA anteriormente em seu lócus profissional. Ademais, como seu primeiro contato já era de imediato no âmbito da docência, sem conhecer as características do Espectro Autista, revelou-se um desafio, fazendo com que todos eles tivessem que buscar o máximo de informações para conseguir conhecer mais sobre essa deficiência e buscar estratégias didático-pedagógicas para incluir este aluno no contexto acadêmico de seus componentes curriculares.

As dificuldades enfrentadas pelos professores ao lidarem com alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), conforme destacado na citação anterior, revelam uma realidade preocupante: muitos educadores se veem desafiados por não terem tido experiências prévias com essa condição em seus contextos profissionais. A falta de conhecimento sobre as características do espectro autista torna-se um obstáculo significativo, exigindo que esses docentes busquem ativamente informações e estratégias didático-pedagógicas para garantir a inclusão desses alunos no ambiente acadêmico. Essa situação é ainda mais crítica quando consideramos a complexidade das demandas educacionais contemporâneas.

Freitas e Sanches (2022), reforçam a urgência de um suporte estruturado para os professores universitários, acentuando a necessidade de formação e esclarecimento sobre a inclusão de estudantes com TEA. A presença de serviços especializados, como os Núcleos de Acessibilidade, é fundamental para fornecer as orientações necessárias, permitindo que os educadores desenvolvam competências adequadas para atender à diversidade em sala de aula. Assim, para que a inclusão seja não apenas uma meta, mas uma realidade efetiva no ensino superior, urge que as instituições promovam um ambiente de aprendizagem onde os professores se sintam apoiados e capacitados a lidar com as particularidades dos alunos com TEA, contribuindo para uma educação verdadeiramente inclusiva e equitativa.

A capacitação e orientação de professores pode ser positiva em diversos aspectos, uma vez que um professor capacitado pode ser um fator para combater barreiras encontradas pelos graduandos com TEA mencionadas nos estudos, como barreiras linguísticas (SILVEIRA; DONIDA; SANTANA, 2020), atitudinais e informacionais (OLIVATI; LEITE, 2017; OLIVATI; LEITE, 2019; SILVEIRA; DONIDA; SANTANA, 2020). Capacitações que instruem professores sobre os direitos das pessoas com TEA e a possibilidade de realizar adequações quando necessário aumentam a probabilidade de adaptações em sala de aula, como nas metodologias de ensino e avaliação — sendo as essas metodologias uma das principais dificuldades mencionadas pelos estudos (FISCHER, 2019; OLIVATI; LEITE, 2017; OLIVATI; LEITE, 2019; SILVEIRA;

DONIDA; SANTANA, 2020). Por fim, o professor pode disseminar conhecimento e compreensão a respeito do Transtorno do Espectro Autista para os seus estudantes (Freitas e Sanches 2022, 164).

5. Considerações Finais

As reflexões apresentadas neste artigo evidenciam que a inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no ensino superior, embora amparada por legislações e políticas públicas, ainda enfrenta desafios significativos para sua efetivação. A partir dos estudos analisados, constata-se que a formação pedagógica dos docentes é um dos principais entraves nesse processo. Muitos professores universitários, sobretudo aqueles oriundos de áreas não licenciadas, não possuem preparo adequado para atender às demandas específicas desses estudantes, o que compromete a criação de um ambiente verdadeiramente inclusivo.

As dificuldades relatadas por docentes - como o desconhecimento sobre o TEA, a ausência de experiências prévias com estudantes autistas, a falta de apoio institucional e a carência de formação continuada - revelam a urgência de medidas estruturais. É fundamental que as instituições de ensino superior invistam em programas de capacitação docente, pautados em práticas pedagógicas inclusivas como as Metodologias Ativas, que favoreçam a participação, o protagonismo e o desenvolvimento integral dos alunos com deficiência.

Além disso, destaca-se a importância da atuação de núcleos de acessibilidade e de políticas institucionais que promovam o suporte contínuo aos docentes. Tais medidas não apenas facilitam o processo de inclusão, mas também contribuem para a construção de uma cultura acadêmica mais empática, equitativa e sensível à diversidade. A inclusão de estudantes com TEA no ensino superior, portanto, deve ser compreendida como um compromisso coletivo, que demanda a articulação entre políticas públicas, instituições de ensino, formação docente e práticas pedagógicas inovadoras. Avançar nessa direção é essencial para garantir que todos os estudantes tenham acesso pleno à educação de qualidade, em consonância com os princípios dos direitos humanos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Referências

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm [Consulta: 23 de junho de 2025]

Brasil (1989). *Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989*. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para

Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm [Consulta: 23 de junho de 2025]

Brasil (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm [Consulta: 23 de junho de 2025]

Brasil (1999). *Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999*. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm [Consulta: 23 de junho de 2025]

Brasil (2012). *Lei n. 12.764, de 27 de dezembro de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm [Consulta: 23 de junho de 2025]

Brasil (2015). *Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm [Consulta: 23 de junho de 2025]

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação. (2020) *PNEE: Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida*. Brasília: Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação; MEC. Recuperado de <https://www.gov.br/mec/pt-br/descontinuado/pnee.pdf> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Costa, V. A. da. (2015). Possibilidades da formação e da pesquisa à educação inclusiva. Em V. A. da Costa (Org.), *Formação e pesquisa: Articulação da educação inclusiva* (pp. 17-31). Niterói: Intertexto; Editora CAPES.

Crochick, J. L., Costa, V. A. da, e Faria, D. F. (2020). Contradições e Limites das Políticas Públicas de Educação Inclusiva No Brasil. *Educação: Teoria e Prática*, 30(63), 1-19. Recuperado de 10.18675/1981-8106.v30.n.63.s14628. [Consulta: 23 de junho de 2025]

Fischer, M. L. (2019). Tem um estudante autista na minha turma! E agora? O diário reflexivo promovendo a sustentabilidade profissional no desenvolvimento de oportunidades pedagógicas para inclusão. *Revista Brasileira de Educação Especial*, 25(4), 535-552. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/s1413-65382519000400001> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Freitag, R. M. K., Santos, E. M., Gomes, Á. dos S., Mendonça, K. de A., Melo, L. S. S. de, e Maia, Y. D. da S. (2024). Linguagem, educação e sustentabilidade: Intersecções e práticas para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 30 da ONU. *Revista de Estudos de Cultura*, 10(25), 7-18. Recuperado de <https://seer.ufs.br/index.php/revec> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Freitas, M. C. de, e Sanches, P. F. M. (2022). Inclusão de estudantes autistas no ensino superior: Uma revisão sistemática de literatura. *Revista Educere Et Educare*, 17(43, Especial), [Ahead of Print]. Recuperado de <https://doi.org/10.48075/educare.v17i43.29642> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Kliemann, C. F., Teixeira, T. A., e Machado, S. A. (2024). Educação inclusiva e direitos humanos: Análise das perspectivas legislativas. *Colloquium Humanarum*, 21, 1-24. Recuperado de <https://doi.org/10.5747/ch.2024.v21.h620> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Ministério da Educação (2008). *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Da Educação Inclusiva*. Brasília: MEC. Recuperado de <https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeduc ESPECIAL.pdf> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência. (2016). *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Recuperado de <https://www.mds.gov.br/webarquivos/Oficina%20PCF/JUSTI%C3%87A%20E%20CIDADANIA/convencao-e-lbi-pdf.pdf> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Silva, L. B., Almeida, P. F., Oliveira, P. S. D., Assis, J. R., Santos, G. M. T. dos, e Freitas, R. F. (2021). Transtorno do espectro autista na educação superior: Perspectivas e desafios evidenciados por docentes universitários no processo de ensino-aprendizagem. *Conhecimento & Diversidade*, 13(30), 171-191. Recuperado de <https://doi.org/10.18316/rcd.v13i30.8798> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Silva, S. C. da, Schneider, D. R., Kaszubowski, E., e Nuernberg, A. H. (2020). Estudantes com transtorno do espectro autista no ensino superior: Analisando

dados do INEP. *Psicologia Escolar e Educacional*, 24. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/2175-35392020217618> [Consulta: 23 de junho de 2025]

Comunicação para o desenvolvimento e a mudança social: um marco teórico desde a América Latina para reflexões e ações em direitos humanos, cidadania e sustentabilidade

Comunicación para el desarrollo y el cambio social: un marco teórico desde Latinoamérica para la acción en derechos humanos, ciudadanía y sostenibilidad

Communication for development and social change: a theoretical framework from Latin America for action in human rights, citizenship, and sustainability

Jacqueline da Silva Deolindo¹

Hugo de Oliveira Gayoso²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo apresentar a Comunicação para o Desenvolvimento e a Mudança Social como uma perspectiva teórica adequada para embasar as reflexões sobre direitos humanos, cidadania e sustentabilidade. bem como para orientar trabalhos empíricos que tenham como foco a melhoria da qualidade de vida nas comunidades periféricas e marginalizadas. Parte de uma revisão do estado da arte no contexto latinoamericano e dialoga com as pesquisas do espanhol Victor Manuel Mari-Sáez, que recupera contribuições de autores latino-americanos — entre eles Paulo Freire — para reivindicar a comunicação horizontal, democrática e dialógica como ferramenta transformadora para aqueles que lutam por uma cidadania plena.

Palavras-chave: comunicação; mudança social; direitos humanos; cidadania; sustentabilidade social

¹ Bacharel, mestre e doutora em Comunicação. Professora do Departamento de Ciências Sociais de Campos e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, em Campos dos Goytacazes-RJ. Pesquisadora do grupo Geografias da Comunicação (UERJ/CNPq/Intercom) e do no.ar - laboratório de pesquisas sobre cotidiano e tecnologia (UFF/CNPq). Orientadora do projeto de pesquisa “Mapeamento de estudos empíricos sobre comunicação para o desenvolvimento e a mudança social implementados em comunidades latinoamericanas (PIBIC/UFF/CNPq). E-mail: jacquelineolindo@id.uff.br

² Graduando em Ciências Sociais no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, em Campos dos Goytacazes-RJ. Bolsista PIBIC (UFF/CNPq). E-mail: hugogayoso@id.uff.br

Resumen: Este trabajo propone la Comunicación para el Desarrollo y el Cambio Social como marco teórico idóneo para fundamentar reflexiones sobre derechos humanos, ciudadanía y sostenibilidad, así como para orientar acciones empíricas centradas en mejorar la calidad de vida en comunidades desfavorecidas y marginadas. Parte de una revisión del estado de la cuestión en el contexto latinoamericano y dialoga con el investigador español Victor Manuel Mari-Sáez, quien recupera contribuciones de autores latinoamericanos — entre ellos Paulo Freire — para reivindicar la comunicación como herramienta transformadora para quienes luchan por una ciudadanía plena.

Palabras clave: comunicación; cambio social; derechos humanos; ciudadanía; sostenibilidad social

Abstract: This work positions Communication for Development and Social Change as a theoretical framework for analysing human rights, citizenship, and sustainability, while guiding empirical actions aimed at improving quality of life in underserved and marginalised communities. Drawing on a state-of-the-art review within the Latin American context, it engages with Spanish scholar Victor Manuel Mari-Sáez's research—which reclaims contributions from Latin American authors like Paulo Freire—to assert the transformative power of communication for those still fighting for full citizenship.

Keywords: communication, social change; human rights; citizenship; social sustainability

1. Introdução

Entrecruzar os estudos, reflexões e discussões sobre direitos humanos, cidadania e sustentabilidade tem o potencial de ampliar nosso olhar sobre essas temáticas, fazer emergir novas ideias e, principalmente, encorajar ações que efetivamente transbordem da teoria e mudem a realidade, devolvendo a que mais precisa os frutos dos nossos estudos. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo apresentar a Comunicação para a Mudança Social (CMS) como uma perspectiva teórica que emerge dos estudos sobre Comunicação para o Desenvolvimento e que é capaz de embasar essa temática interdisciplinar e orientar trabalhos empíricos que tenham como foco a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem em comunidades periféricas e marginalizadas. Parte de uma revisão do estado da arte no contexto da América Latina e dialoga com as pesquisas da brasileira Cicília Peruzzo e do espanhol Víctor Manuel Mari-Sáez, que recuperam contribuições de autores latino-americanos — entre eles o brasileiro Paulo Freire — para reivindicar a comunicação horizontal, democrática e dialógica como ferramenta transformadora e processo favorável e promotor de debates e trocas para aqueles que lutam por uma cidadania plena. Para alcançar esses objetivos é importante,

como ponto de partida, esclarecermos os três conceitos fundamentais dessa abordagem: comunicação e mudança social.

Para explicar de que comunicação estamos falando, recorremos a Wolton (2004), que nos propõe entender comunicação de três maneiras: como experiência antropológica universal, na qual compartilhamos ideias, entendimentos e significados; como técnica que permite e que de diversas formas potencializa a comunicação e o fluxo de informação à distância, e como a rede que sustenta as diversas trocas simbólicas, financeiras e de dados na sociedade contemporânea. Nesses três modelos, estão “o sentido de partilha, próximo da ideia de comunicação normativa; o sentido de transmissão e de difusão, próximo da ideia de comunicação funcional” (Wolton 2004, 30-31).

Então, neste texto, quando falamos de comunicação, estamos nos referindo tanto à experiência vivida por todas as pessoas, a “cola” que nos une como sociedade e que acontece por meio das conversas, das trocas que fazemos e do sentido que damos às coisas que temos em comum, cara a cara, diretamente, com todos os desafios embutidos na nossa relação com os outros, quanto estamos também nos referindo aos meios de comunicação e à mídia, esse conjunto de recursos técnicos e tecnológicos desenvolvidos em nossa sociedade para permitir que as informações circulem, sejam interpretadas e alcancem diferentes pessoas.

Já a mudança social se refere a transformações intencionais e planejadas de conhecimentos, atitudes, práticas que, fundamentalmente, mudam as estruturas e normas de uma sociedade com o objetivo de promover melhorias coletivas e sustentáveis em diversas escalas - do local ao nacional, considerando públicos específicos. Não se trata exatamente de “desenvolvimento”, pois a palavra, nesse contexto, poderia estar impregnada dos sentidos advindos do paradigma da modernização e dos seu método vertical e pouco dialógico, proposto pelos países ricos do norte global aos países da América Latina e da África, principalmente, para industrialização e crescimento econômico.

É interessante a interpretação de Contecote (2008) para o termo mudança social, que, em sua leitura, pode ser o resultado das metodologias para desenvolvimento de comunidade, no sentido de que ações que objetivam formar e fortalecer uma comunidade que aja em prol de suas necessidades mais elementares, principalmente para vencer a pobreza e suas consequências, podem resultar em mudanças profundas nas estruturas do grupo, para melhor. Como o autor explica, há três grandes marcadores que levam a esse ponto ou momento:

- (1) a comunidade antes do trabalho de desenvolvimento de comunidade; (2) a comunidade participando das atividades de desenvolvimento de comunidade específicas; e (3) a comunidade após o trabalho de desenvolvimento de comunidade.
- O que podemos enxergar na passagem do momento “1” para o momento “3”?

Alguns poderão dizer que, nesse processo, a comunidade recebeu novos saberes e informações, que a auxiliou de alguma forma. Outros afirmarão que o quê caracterizou principalmente esse processo foi a possibilidade de a comunidade descobrir-se: o espaço geográfico que ocupa, as pessoas que nele vivem, as próprias pessoas enxergarem a si mesmo de outra forma e encontrarem saberes que antes julgavam não possuir ou de nenhum valor. Para quantas mais possibilidades se apresentarem, um aspecto certamente sem manterá inalterado: houve uma mudança, uma evolução, entre o momento “1” e o momento “3”, mais especificamente se compararmos o primeiro e o último momento”. O quê mudará, em que sentido e intensidade dependerá das concepções de “desenvolvimento” que estiverem em jogo. Essa mudança, pela qual passou a comunidade hipotética em questão, podemos denominar de “mudança social”. (Conteçote 2008, 12-13)

Gumucio-Dagrón (Pérez, Cataño e Franco 2009, 283), por sua vez, entende mudança social como aquelas que ocorrem “na organização e na cultura, que permitam que a gente seja melhor, viva melhor, que tome decisões sobre sua própria vida”. É um processo baseado no diálogo, na participação e na autonomia da comunidade para tomadas de decisão e por meio do qual as pessoas definem sua identidade, suas necessidades e os meios para saná-las de forma colaborativa e a partir da realidade do grupo.

A comunicação, tanto aquela experiência humana fundamental, baseada no diálogo e na partilha simbólica, como dissemos, quanto a social e midiática, desempenha um papel fundamental nos processos de mudança social ao prover os espaços e recursos pelos quais a comunidade constrói suas próprias narrativas, seus discursos e arranjos coletivos, além de outras experiências nas quais a comunidade faz ouvir a própria voz. Tendo isso em consideração, como explica Gumucio-Dagrón, a comunicação para a mudança social é baseada em dois princípios: o diálogo e a participação.

Um princípio básico é o diálogo, e resgatamos isso de Paulo Freire. Pensamos que não há comunicação sem diálogo, sem diálogo horizontal; um diálogo que respeita a tradição, a cultura e que respeita as vozes daqueles que não têm voz; esse nos parece um tema fundamental. O outro tema fundamental é a participação, e fazemos uma diferença entre participação e acesso. Muitas pessoas podem ter acesso a um meio, pegar um microfone, dizer algo em uma entrevista, mas é diferente se apropriar de um processo de comunicação. A apropriação do processo de comunicação é fundamental na comunicação para a mudança social, onde as pessoas realmente perdem o medo das tecnologias, se apropriam delas e organizam, à sua maneira, seu discurso, suas histórias, suas narrativas. Esses dois temas me parecem importantes; se eu tivesse que reduzir a comunicação para a mudança social a duas palavras, uma seria diálogo e a outra seria participação. (Perez *et al.* 2009, 282)

Isto posto, a relevância da abordagem aqui proposta está no potencial da Comunicação para Mudança Social em orientar projetos que visem garantir direitos humanos e a cidadania plena por meio, por exemplo, do acesso das comunidades a tecnologias e

infraestruturas comunicacionais, promovendo e fortalecendo valores locais, a participação comunitária, a prática cidadã, a colaboração em rede e o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030. Esse é o foco dos nossos argumentos.

Este estudo, do ponto de vista metodológico, é uma pesquisa bibliográfica e documental, e parte de duas questões: a) como se aproximam o pensamento comunicacional brasileiro e espanhol sobre a comunicação para a mudança social? e b) que exemplos de projetos e ações em que a comunicação é parte dos processos de mudança social podemos ressaltar desde a América Latina para a ampliação das garantias dos direitos humanos, da prática da cidadania e da sustentabilidade social efetiva?

Importante dizer que, ao longo de todo o texto, optamos metodologicamente por apresentar citações extensas de autores fundamentais para permitir que o leitor tenha contato direto com a formulação original desses pensadores, cujos trabalhos são basilares para o campo, mas ainda pouco difundidos em determinados circuitos acadêmicos. Acreditamos que essa imersão nas fontes primárias é crucial para uma compreensão sólida dos debates e nuances que caracterizam o tema aqui considerado.

Isto posto, a discussão proposta está dividida em três seções, além desta introdução: na próxima, recuperamos brevemente um histórico do surgimento da Comunicação para a Mudança Social; na sequência traçamos um diálogo sobre o tema articulando escritos da autora brasileira Cicília Peruzzo e do autor espanhol Víctor Manuel Marí Sáez demonstrando por meio de dois estudos de caso como, na prática, suas proposições se aplicam, e, por fim, fazemos nossos encaminhamentos.

2. As origens da Comunicação para a Mudança Social

Longe de ser um tema recente, “desenvolvimento é uma das mais antigas e poderosas noções que perpassa a vida política e social do mundo ocidental” (Maxwell 2010, 49) e evoluiu em algumas sociedades ao longo da História como resultado de ideias e instituições hegemônicas. Mas, foi partindo do cenário da industrialização crescente do final do século XIX e alcançando máximo destaque em meados do século XX, em um contexto de pós-guerra, descolonização, polarização ideológica e disputa de liderança política, tecnológica e econômica, é que “desenvolvimento” se instalou como um ideal de progresso. Orientado pela modernização e com especial espaço na agenda global, se consolidou como um conjunto de novos conceitos, teorias e práticas políticas, inclusive para lidar com nações consideradas “atrasadas”, por exemplo, com a criação de agências e organizações internacionais voltadas a essa finalidade. Entretanto, esse movimento não se fez sem resistência (Maxwell 2010)

O predomínio desse sistema marginalizou e desqualificou outras possíveis interpretações sobre a sociedade e o processo de mudança social. Esta constatação é importante, pois traz à tona um tema importante que é a relação saber/poder. Toda verdade nada mais é do que uma manifestação da relação entre poder e conhecimento, e

nesse sentido, as concepções de desenvolvimento ao longo da história podem ser entendidas como uma manifestação de poder, como um exercício de hegemonia, que reproduz certos discursos em detrimentos de outros. (Maxwell 2010, 61)

No bojo do paradigma desenvolvimentista, a comunicação foi considerada uma ferramenta estratégica para difundir informações e inovações e, assim, colaborar com a modernização de nações “subdesenvolvidas”. Três teóricos se destacaram à frente do modelo difusionista da comunicação: Daniel Lerner, pioneiro em discutir comunicação, cultura e desenvolvimento no Oriente Médio, ainda que seu trabalho receba críticas; Everett Rogers, referência nos estudos sobre inovação, e Wilbur Schramm, que foi um expoente tanto na institucionalização dos estudos de comunicação nos Estados Unidos quanto no desenvolvimento da disciplina Comunicação para o Desenvolvimento, com projetos junto à Unesco nos continentes africano, asiático e americano. De um modo geral, o modelo então praticado se orientava por uma abordagem unidirecional e vertical da comunicação, que propagava inovações técnicas e valores das sociedades industrializadas do Norte global.

Apesar de representar uma contribuição relevante em diversos aspectos para a comunicação para o desenvolvimento, e tanto Rogers quanto Schramm terem reconhecido em seus trabalhos, a importância da cultura, da dinâmica da comunidade e da participação popular nas tomadas de decisão, o paradigma difusionista não raro serviu aos interesses geopolíticos das nações hegemônicas, como explicam Gumucio-Dagrón e Tufte (2006), e se tornou predominante na Academia, que, nesse sentido, além de adotar os referenciais, defendeu a transferência de tecnologia e cultura segundo o modelo dos países desenvolvidos para os demais, classificados como tradicionais (Servaes 2000).

Em diversas partes do mundo, mas de modo especial na América Latina, uma outra abordagem da comunicação para o desenvolvimento começou a ser articulada como resposta a essas complexas relações entre comunicação, poder, hegemonia, transformação social e projetos de desenvolvimento que marcaram as relações entre os chamados países desenvolvidos e subdesenvolvidos na metade do século XX. Sua trajetória, marcada por questões que emergiram dos contextos políticos, econômicos e epistemológicos globais e regionais, catalisou uma virada crítica fundamental nas décadas de 1960 e 1970.

Essa outra abordagem comunicacional se desenvolveu no contexto geográfico e histórico da chamada Teoria da Dependência, tributária do neomarxismo e do estruturalismo, que se cruzam na teoria política e social, e das discussões da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) (Servaes 2000). O nome sintetiza o trabalho de diversos teóricos latinoamericanos, de diferentes disciplinas, que analisavam a adoção do ideário desenvolvimentista na América Latina e concordavam que este era historicamente estruturado por uma lógica de dominação geopolítica e econômica e que em nada respeitava ou contemplava as realidades locais. Eles defendiam que o

subdesenvolvimento e a pobreza, longe de serem resultado de falhas culturais históricas das próprias nações, era tributária da exploração de países pobres por países ricos e de enormes desigualdades sociais dentro de cada país. (Gumucio-Dagrón e Tufte 2006).

Essa teoria, então, significou um esforço crítico para compreender as limitações do modelo e abriu uma frente teórica e prática ao processo de descolonização contra um modelo de desenvolvimento associado ao capital internacional e que agravava a concentração econômica e a desigualdade social, como situa Santos (2020). Diversas saídas foram apontadas pelos pensadores representantes da corrente para a América Latina vencer ou pelo menos mitigar os efeitos dessa condição estrutural, cada qual alinhada a uma escola teórica. Desde a revolução pelo socialismo, passando pelo fortalecimento estatal e do mercado interno até a valorização e adoção dos saberes locais para superação da ideia de desenvolvimento, muitas foram as alternativas discutidas e defendidas.

Servaes (2000), falando desse Outro Desenvolvimento, assim definiu suas características:

A ideia central, compartilhada por quase todos os que buscam novos enfoques do desenvolvimento, afirma que não existe um padrão universal de desenvolvimento, e que este deve ser concebido como um processo integral, multidimensional e dialético, que pode variar de uma sociedade para outra. No entanto, isso não significa que não se tente definir os princípios gerais e as prioridades que fundamentam tal estratégia. De fato, vários autores procuraram identificar os componentes centrais do outro desenvolvimento. Com base nesses autores, poderíamos identificar seis critérios essenciais do “outro” desenvolvimento.

Esse desenvolvimento poderia se basear nos seguintes princípios:

- (a) necessidades básicas: orientado a satisfazer necessidades humanas, materiais e não materiais.
- (b) endógeno: definido a partir do núcleo de cada sociedade, que estabelece com soberania seus valores e a visão de seu futuro.
- (c) autoconfiança: implica que cada sociedade confia fundamentalmente em suas próprias forças e recursos, em termos das capacidades de seus membros e de seu ambiente natural e cultural.
- (d) ecologia: uso racional dos recursos da biosfera, com plena consciência tanto do potencial dos ecossistemas locais quanto dos limites globais e externos impostos às gerações atuais e futuras.
- (e) democracia participativa: entendida como a verdadeira forma de democracia, não apenas um governo do povo e pelo povo, mas, mais fundamentalmente, “para o povo”, em todos os níveis da sociedade.
- (f) mudanças estruturais: frequentemente requeridas nas relações sociais, nas atividades econômicas e em sua distribuição espacial, assim como na estrutura de poder, a fim de alcançar condições de autogestão e participação no processo de decisão por todos os envolvidos, desde a comunidade rural ou urbana até o mundo como um todo.

Na prática, ao adotar um ou todos esses princípios mencionados, surgiram novas formas de comunicação (Servaes 2000, 14-15).

De fato, é nesse cenário que foram lançadas obras inovadoras, de autores latino-americanos, fundamentais para uma proposta que pensava uma comunicação para além do modelo difusionista, próprio do desenvolvimentismo. Buscava-se uma comunicação de fato comprometida com as bases e com a região e capaz de promover mudanças sociais profundas, sustentáveis e efetivas como uma alternativa ao desenvolvimento conforme tradicionalmente concebido. Destacamos aqui três desses autores que em muito contribuíram para uma teoria da comunicação localizada: o boliviano Luis Ramiro Beltrán, que fez a defesa fundamental de políticas nacionais de comunicação voltadas à equidade e democratização dos meios (Beltrán 1976, 1979); o paraguaio naturalizado brasileiro Juan Enrique Díaz Bordenave (Bordenave 1975, 1976), em cujas obras sobre comunicação e educação rural é central a ideia de centro, periferia e participação, e o brasileiro Paulo Freire (1970, 1979), que com suas contribuições sobre as relações educativas e extensionistas como práticas de comunicação baseadas na realidade local, na escuta do povo e no diálogo com ele, foi responsável por uma revolução na pedagogia até então praticada.

Como explicam Gumucio-Dagrón e Tufte (2006),

Os modelos [de comunicação para o desenvolvimento] baseados na modernização apoiam a ideia de expansão dos mercados para produtos e assimilação de grandes números de pessoas marginalizadas. Usam-se com frequência a persuasão, disseminação de informações e difusão da inovação e das tecnologias. Estas são abordagens geralmente verticais, na maioria das vezes geradas nos laboratórios de pesquisa de empresas privadas, agências de marketing e departamentos universitários. A premissa principal dessas abordagens é que a informação e o conhecimento, por si só, geram desenvolvimento. Nessa visão, as culturas locais e as tradições são “barreiras” para os países do Terceiro Mundo alcançarem níveis de desenvolvimento semelhantes aos dos países industrializados. Talvez por serem frequentemente financiadas por agências do governo dos EUA, essas abordagens parecem estar ligadas à política externa dos EUA. Tais modelos dominaram a cooperação internacional para o desenvolvimento por várias décadas.

Gumucio-Dagrón reforça:

[...] dizia-se, por um lado, que se tratava de “ajudar” os países pobres a melhorarem sua situação de vida, sua renda; então se depositava muita fé na tecnologia, dizia-se que com as novas tecnologias da agricultura os camponeses iriam melhorar sua situação, suas vidas, suas rendas. Por outro lado, dava-se grande importância à comunicação, na verdade, à informação; dizia-se que agora que o rádio e a televisão já estavam bem estabelecidos, esses meios poderiam ser usados para dar mais informação aos camponeses, aos pobres. Devemos lembrar que se falava muito da zona rural como

avançada porque o mundo era rural, naquela época éramos mais rurais do que urbanos. E, então, o conceito dos primeiros pensadores era de que a informação era a solução para a pobreza, que os pobres, ao terem mais informação, poderiam ser menos pobres. (Pérez *et al.* 2009, 281-282)

Por outro lado, os movimentos para um desenvolvimento que fizesse sentido para as diferentes realidades e necessidades dos latino-americanos consideravam que

as causas estruturais do subdesenvolvimento estão ligadas ao acesso à terra, à ausência de liberdades civis coletivas, à opressão de culturas indígenas e a desafios sociais e políticos, como a desigualdade social. Esses modelos de comunicação promovem a mudança social por meio da ação coletiva que emerge das comunidades — e não apenas para elas. A participação de atores locais é considerada essencial na busca por um processo de comunicação alternativo, horizontal e participativo. O direito à comunicação e à posse dos meios de comunicação está no centro dessas abordagens. (Gumucio-Dagrón e Tufte 2006)

Nas palavras de Gumucio-Dagrón (Pérez *et al.* 2009), tudo isso se baseava no entendimento de que a pobreza, a exclusão e os demais problemas vividos pelos países latino-americanos não eram advindos das tradições da região, nem da cultura local, mas da falta de acesso a uma vida mais democrática e justa. Nesse sentido, a proposta desses novos modelos de comunicação “é como trabalhar em comunidade, como criar, como recuperar seu próprio conhecimento — um conhecimento para cultivar —; enfim, como devolver esse conhecimento às próprias comunidades.” (Pérez *et al.* 2009, 282)

Em 1980, o lançamento do Relatório Um mundo, Muitas Vozes, conhecido como Relatório MacBride (Unesco, 1980), chamou a atenção do mundo para a concentração da produção noticiosa e o controle do fluxo informativo por agências e conglomerados jornalísticos situados em países ricos, ao passo que apontava a inexistência de agências na África, Ásia e América Latina oferecendo leituras alternativas dos acontecimento e perspectivas desde esses lugares.

Esse documento provocou intensas discussões sobre a necessidade de políticas nacionais de comunicação e iniciativas voltadas ao fortalecimento da comunicação em países periféricos, muitas vezes fugindo ao modelo modernizador.

Como já mencionado, o principal defensor da existência de políticas nacionais de comunicação e da democratização dos meios na América Latina foi Luis Ramiro Beltrán (1976, 1979). Seu trabalho inicial estava mais próximo do paradigma difusionista, pensando a comunicação para o desenvolvimento em áreas rurais, mas, já em meados dos anos 1960 defendia o paradigma participativo, denunciava o monopólio da informação, a carga ideológica que moldava o noticiário internacional sobre os fatos latino-americanos e a ineficiência da mídia estrangeira em cobrir a região. Ao mesmo tempo, apontava veementemente a força com que se lutava, na Academia e fora dela, pela independência cultural. Suas ideias e seu trabalho muito contribuíram para o Relatório MacBride, entre outras ações institucionalizadas em prol da ampliação do

acesso à informação, da formação de comunicadores populares e de uma agenda política atenta à questão da soberania nacional quando o tema é comunicação.

Em grande parte, entretanto, foram as perspectivas latino-americanas que identificaram as raízes do paradigma clássico de transmissão/persuasão *pró status quo*: a natureza antidemocrática das relações sociais dentro das nações e entre elas. De fato, praticamente todas as críticas latino-americanas estão bem condensadas na expressão “comunicação vertical”, ou seja, de cima para baixo, dominante, impositiva, monológica e manipuladora; em resumo, não democrática.

Assim entendida, a comunicação não é uma questão técnica que deva ser tratada de forma asséptica, isolada da estrutura econômica, política e cultural da sociedade. Trata-se de uma questão política, em grande medida determinada por essa estrutura e, por sua vez, contribuinte para sua perpetuação. Portanto, a busca por uma saída dessa situação orienta-se para a mudança da comunicação vertical/antidemocrática para a comunicação horizontal/democrática. Essa busca começou sobretudo na presente década, em vários lugares, por meio de esforços que variavam em alcance e enfoque, mas coincidiam em um propósito: democratizar a comunicação tanto no conceito quanto na prática. (Beltrán 1976, 25-26)

Ao longo dos últimos 50 anos, como explicam os autores (Gumucio-Dagrón e Tufte 2006), essa frente levou a diversas experiências de comunicação alternativa e participativa, sem seguir modelos prévios e visando à criação de espaços de expressão, autonomia e empoderamento coletivo em comunidades marginalizadas, tanto urbanas e quanto agrícolas, quilombolas, indígenas, ribeirinhas etc. Consolidou-se a compreensão de que desenvolvimento não tem somente a ver com economia, mas envolve diretamente, como enumeram os autores, cultura, direitos humanos, equidade de gênero, sustentabilidade, processos participativos, boa governança, justiça social, acessibilidade digital, (des)regulamentação da mídia, neoliberalismo, negociação, disputa e circulação de vozes e opiniões. Diferentes nomes batizam essas iniciativas, como comunicação popular, horizontal, dialógica, alternativa, participativa ou endógena, e todas se orientam pelos princípios fundamentais da comunicação para a mudança social. Gumucio-Dagrón (Pérez *et al.* 2009), inclusive, entende que

O que hoje chamamos de “comunicação para a mudança social” é uma espécie de síntese de tudo de melhor que a comunicação participativa e o ativismo da comunicação alternativa dos anos setenta puderam nos oferecer, quando as pessoas, os grupos humanos, as comunidades, assumiam por si mesmas a própria comunicação — e esse é, a meu ver, o princípio da comunicação para o desenvolvimento: como os grupos humanos, as comunidades, se expressam por si mesmas. (Pérez *et al.* 2009, 282)

Thomas (2014), analisando os rumos tomados pela comunicação para a mudança social ao longo dos anos e o estado da teorização hoje, avalia que inegavelmente tem havido contribuições valiosas para grupos e comunidades que viram direitos sendo

conquistados, vínculos fortalecidos, acesso à informação ampliado, mas que, ao mesmo tempo, é forçoso reconhecer as linhas de falha advindas das diferentes influências acadêmicas e não acadêmicas que moldaram o campo e as incoerências entre teoria e prática.

As desconexões, a seu ver, ocorreriam principalmente porque a teoria não teria acompanhado as numerosas práticas, experiências, projetos e iniciativas, que resultam em um conhecimento ainda não sistematizado devidamente. O arcabouço teórico disponível, em vez de refletir e dialogar com as realidades locais, continuaria a se valer da ideia de participação, que um dia foi inovadora, como ele mesmo diz (Thomas 2014, 8), “o ‘Santo Graal’ que traria a terra prometida, caracterizada pela comunicação para todos”, mas que, hoje, já se sabe, pode significar diferentes coisas para diferentes pessoas. “Palavras-chave como desenvolvimento, participação, capital social, redução da pobreza, sociedade civil e empoderamento, entre outras, têm um poder aurático que impede qualquer questionamento”, observa o autor (Thomas 2014, 8), que defende uma teorização profundamente contextual, considere as estruturas de poder e seja localizada.

A ênfase nos sintomas em detrimento das causas levou à normalização de iniciativas de CSC de curto prazo, baseadas em projetos, e à perpetuação de ações centradas no indivíduo, abstraídas de seu contexto. A obsessão por projetos orientados a resultados, indicadores e números gerou uma compreensão distorcida do que significa comunicação para a mudança social. Não parece que tenhamos superado os maus tempos em que tecnologia e técnica eram vistas como insumos suficientes para enfrentar os desafios do desenvolvimento. Essa forma de pensar continua a assombrar a CSC com novo fôlego — sendo as redes sociais a mais recente panaceia. [...]

Do meu ponto de vista, a teoria de CSC precisa ser constantemente renovada e deve, intencionalmente, tomar emprestadas e adaptar novas teorias que permitam novas formas de compreender tanto realidades antigas quanto novas. [...]

É simplesmente má teoria destacar mudança de comportamento sem lidar com estruturas; participação sem lidar com poder; e tecnologia sem lidar com o social. Pode-se argumentar que o paradigma dominante ainda não foi “superado” e que, infelizmente, o modelo participativo foi cooptado dentro desse enquadramento. (Thomas 2014, 17-18)

A proposta de Thomas é que a comunicação para a mudança social se valha da economia política e da teoria ator-rede, complementarmente, para reaver seu caráter transformador, capaz de pensar a comunicação, a tecnologia e suas redes (tanto de plataforma quanto sociais) dentro das novas estruturas de dominação - e não apenas tentar contornar os sintomas sentidos pelas comunidades.

3. Diálogos teóricos e práticos: Peruzzo, Mari-Sáez e a materialização do conceito

Filippi e Deponti (2022) observam que, no Brasil, o paradigma da comunicação para a mudança social ganha espaço principalmente por ocasião da reabertura democrática na década de 1980. Na Academia, muitas vezes foi e ainda é praticada e estudada com outros nomes, como comunicação comunitária, alternativa, cidadã e participativa. Entretanto, nem sempre essas terminologias aparecem nos currículos da graduação e pós-graduação, embora possa orientar os planos de ensino de programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional que tenham a Comunicação como linha de pesquisa (Filippi e Deponti 2022) e, acrescentamos, grupos liderados por professores que se debruçam sobre o tema em suas pesquisas e ações extensionistas. Além disso, vale demarcar que na Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), o Grupo de Pesquisa em Comunicação e Desenvolvimento Regional e Local esteve ativo entre 2008 e 2024 reunindo pesquisadores e trabalhos também sobre comunicação para a mudança social, embora a maior parte não adotasse a perspectiva. Esta está mais presente, inclusive, embora sem necessariamente usar o nome, nas investigações do Grupo de Pesquisa Comunicação para a Cidadania, ativo desde 2001 na mesma sociedade científica.

3.1 - A perspectiva brasileira de Cicilia Peruzzo

Peruzzo, que foi a primeira e durante muito tempo, a coordenadora do referido grupo de pesquisa e, hoje, principal expoente das pesquisas que versam sobre comunicação e cidadania, recupera que o paradigma hegemônico de desenvolvimento foi introduzido no Brasil na década de 1960, encontrou adesão na agenda política dos governos autoritários do período e prevalece até os dias de hoje. Além dos investimentos em indústrias, estradas, relações internacionais e modelos de organização e funcionamento empresarial, institucional e social, os governantes também ampliaram as redes de telecomunicação, investiram na atualização tecnológica e nos meios de comunicação, que passaram a difundir os ideais de modernização. Entretanto, como critica a autora, apesar de certo grau de avanço, não se alcançou, no país, desenvolvimento equitativo.

Convivem a abundância das classes dominantes, o alto padrão tecnológico na produção industrial e nas indústrias criativas, com a pequena produção informal, além do elevado grau de pobreza das classes subalternas, o que corresponde a baixos índices de capacidade cognitiva, mesmo entre aqueles que frequentam as instituições de ensino (Peruzzo 2014, 165).

Se, por muito tempo, o paradigma da modernização prevaleceu, orientando também as práticas e processo de comunicação no Brasil, o país também viu emergirem pessoas comprometidas com um *outro desenvolvimento*, como colocou Servaes (2000), e, conseqüentemente, com uma *outra comunicação* (Peruzzo 2014): democrática, participativa e humana, atenta às noções de desenvolvimento humano, sustentável e

desenvolvimento local. Em todos os casos, a participação dos cidadãos é o grande diferencial dessa comunicação que a autora chama de transformadora.³

Inserida nos contextos locais, respeitando as culturas, reconhecendo a existência de antagonismos e de lentidão na dinâmica de transformação social, a questão central passa a ser a premência de os processos e meios de comunicação se colocarem em benefício da ampliação da cidadania e que esta é construída pelos próprios cidadãos, na sua interação com as outras forças constitutivas da sociedade. A comunicação a partir deste enfoque pretende se alinhar a um modelo de desenvolvimento que só faz sentido se promover a igualdade no acesso à riqueza e o crescimento integral da pessoa e de todos, ou seja, se tiver como mola-mestra o ser humano [...] (Peruzzo 2014, 181)

Como já apontado no início desta seção, essa comunicação contra-hegemônica pode receber diferentes nomes no Brasil, como comunicação popular, alternativa, comunitária e participativa. Entretanto, como, ao longo do tempo e devido à influência de grandes meios de comunicação com representações locais para difusão de conteúdo de interesse próximo das comunidades de sua área de abrangência, se estabeleceu no Brasil uma confusão conceitual que por vezes toma esses termos como sinônimos. Entretanto, segundo Peruzzo (2009), muito coerente com sua preocupação com o cidadão como categoria de prática e análise, o importante é compreender que

a comunicação comunitária [...] se caracteriza por processos de comunicação baseados em princípios públicos, tais como não ter fins lucrativos, propiciar a participação ativa da população, ter – preferencialmente - propriedade coletiva e difundir conteúdos com a finalidade de desenvolver a educação, a cultura e ampliar a cidadania. Engloba os meios tecnológicos e outras modalidades de canais de expressão sob controle de associações comunitárias, movimentos e organizações sociais sem fins lucrativos. Por meio dela, em última instância, realiza-se o direito de comunicar ao garantir o acesso aos canais de comunicação. Trata-se não apenas do direito do cidadão à informação, enquanto receptor – tão presente quando se fala em grande mídia –, mas do direito ao acesso aos meios de comunicação na condição de produtor e difusor de conteúdos. (Peruzzo 2009, 55-56)

Essa seria a vertente mais explícita da comunicação integral e participativa, como aponta a autora, que reforça que tais experiências são tanto mais bem-sucedidas e ganham mais visibilidade quanto mais o povo se apropria dos meios de comunicação, desde os mais artesanais até os mais atualizados tecnologicamente. Isso garante que essa participação seja ativa, refletindo o controle e decisão dos processos sociais por parte da comunidade também na sua apropriação de meios de comunicação. Ao longo do tempo, no país, a comunicação comunitária tanto foi organizada pelos próprios núcleos comunitários, a seu modo, quanto pôde contar também com apoio da extensão universitária e da Igreja Católica, por meio de pastorais ligadas à teoria da libertação. Ainda assim, é possível enumerar diversas iniciativas privadas e oriundas do poder

³ A autora explica que prefere o termo “transformação social” a “mudança social”. Em sua visão, “esta última está mais suscetível a mudanças na linha do difusionismo. Transformação social indica a interferência mais profunda, inclusive, nas estruturas de poder.” (Peruzzo 2020, 184)

público que foram se abrindo cada vez mais à participação da comunidade para atender às fortes demandas locais por legitimidade de seus movimentos e questões. (Peruzzo 2014)

Para Peruzzo, dois grandes desafios se impõem a essa outra comunicação atualmente: o primeiro é o de fortalecer a comunicação na periferias urbanas e ampliar a comunicação rural, dando robustez aos movimentos que historicamente procuram melhorar a vida nos rincões do Brasil (Peruzzo 2014), e o segundo é avançar na democratização das tecnologias da comunicação, garantindo verdadeira apropriação e seu uso amplo e qualitativo. (Peruzzo 2009)

As novas tecnologias têm um grande potencial para contribuir com a transformação social, cuja realização depende de como são apropriadas pelos cidadãos. Elas podem servir mais ou menos para a transformação social. Se forem capazes de contribuir para desenvolver os sistemas de informação, para proporcionar a comunicação, no seu sentido mais profundo, entre os seres humanos, além de gerar e socializar o conhecimento, significa que o empoderamento social ocorre, o que tende a proporcionar graus de autodeterminação segundo as condições e capacidade de cada sociedade, em seu tempo histórico, seja a partir dos autofalantes fixos em pequenos lugares, seja a partir da mobilidade e suas múltiplas telas que nos rodeiam. O principal é a força motriz: o desenvolvimento humano ao alcance de todos. (Peruzzo 2014, 188)

3.2. A perspectiva espanhola de Marí Saez

A participação para engajar a comunidade e o agir na direção da mudança social são alguns dos pontos convergentes entre as reflexões da brasileira Cicilia Peruzzo e do espanhol Víctor Manuel Marí-Sáez. A Comunicação para o Desenvolvimento e a Mudança Social, conforme Sáez (2011), abrange políticas de comunicação, estruturação da cultura local, participação cidadã e investigação da comunicação alternativa. Também envolve a intersecção com educação popular e apropriação de tecnologias pelos movimentos sociais. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) ampliam essas possibilidades, auxiliando o cidadão a emitir sua voz, ampliar o debate com outros sujeitos e a buscar e ter acesso a seus direitos.

O autor, entretanto, enfatiza a importância de se entender que a comunicação não necessariamente significa mediação tecnológica e problematiza tanto a representação historicamente arraigada do ator de comunicar como sendo correspondente à transmissão de informação que acontece por meio de aparatos técnicos quanto a assunção da tecnologia como redentora e responsável direta pelo desenvolvimento e as mudanças sociais. Trata-se, na visão do autor, de um discurso que nega a influência da história, da política e das complexas relações sociais, bem como do papel das elites econômicas e dos governos na gestão da sociedade, gerando um esvaziando crítico quando há referência aos potenciais da tecnologias e das soluções que ela promove

(Marí-Saez 2014). Nesse sentido, ele propõe um olhar sobre as tecnologias desde uma perspectiva sociocrítica, que, em suas palavras,

permite reconstruir as pontes — inexistentes em outras abordagens da tecnologia — entre o fenômeno tecnológico e os processos econômicos, políticos e sociais que se desencadeiam em uma determinada sociedade. Nesse sentido, os artefatos já carregam política desde sua fase de concepção, em sua arquitetura interna; como sugere Winner (1985), eles encarnam certas formas de poder e autoridade, pois são sistemas concebidos por seres humanos e compatíveis com determinados tipos de relações sociais. (Marí-Sáez 2014, 59)

Quando se trata da comunicação, o autor compreende que, para além da técnica, a práxis é orientadora da vida que a comunidade quer construir para si.

Colocar a participação no centro das novas conceituações sobre a Comunicação para o Desenvolvimento e no centro das novas práticas exige uma aposta nos modelos dialógicos ou sociopráticos, por serem os mais coerentes e pertinentes para a emancipação social. Mas as novidades não se esgotam aí. A participação, como categoria central, deve alcançar os modos de gestão e de organização dos novos meios cidadãos ou comunitários, bem como as metodologias utilizadas para o desenho e a avaliação das práticas sociocomunicativas impulsionadas, a fim de que se situem na órbita das metodologias participativas. Em definitiva, a participação deve transbordar os limites do campo comunicacional e tecnológico, para impregnar o conjunto de práticas sociais transformadoras vinculadas às iniciativas comunicativas (Marí Sáez 2014, 70).

No quadro a seguir, retomando autores de referência, o autor sintetiza as principais diferenças entre as abordagens tradicionais da comunicação para esta por ele assumida e na qual a participação é categoria orientadora, inclusive para os usos das tecnologias disponíveis nas ou a serem implementadas pelas comunidades.

Quadro 1 – A participação popular nas diferentes abordagens comunicacionais.

Fonte: Marí Sáez (2014, 64-65)

	Difusión	Participación
Definición de la comunicación	Transferencia vertical De arriba a abajo	Horizontalidad Información como intercambio y diálogo
Utilización de la información	Diseminación por medio de los mass media	Participación a nivel local Comunicación interpersonal Utilización de los medios de comunicación
Problema	Falta de información	Desigualdades
Fin del desarrollo	Cambio comportamental con relación a un objetivo determinado	Objetivo determinado y/o emancipación Equidad Democratización Aumentar la capacidad organizativa
Medios	Cambio en conocimiento y actitudes El objetivo es fundamental	Información/intercambio El proceso es esencial.
Marco	Modernización Difusión de innovaciones	Cambio social Movilización social Participación
Autores	Rogers Lerner Schramm	Freire Servaes
Instrumentos	Medios de comunicación Marketing social Entretenimiento educativo	Asambleas y encuentros Medios de comunicación Marketing social Entretenimiento educativo Holistica
Ámbito de actuación	Aproximación no holística Sólo se estudian las cuestiones de comunicación	Se estudian las necesidades, los objetivos, los medios para conseguirlos y también los aspectos de comunicación
Papel de los profesionales	Se implementa el plan de comunicación por profesionales, sin contar con las personas destinatarias del mismo	Los profesionales conjuntamente con la comunidad diseñan la implementación del plan.
Comunicación del diagnóstico	Los resultados del diagnóstico son elaborados desde el exterior y comunicados a los organismos con los que tienen relación. No siempre se transmiten a la comunidad receptora.	Los resultados del diagnóstico son presentados por la comunidad y por lo tanto conocidos por ella.

Como o próprio autor define, esse modelo é “radicalmente divergente” (Marí Sáez 2014, 65) daqueles pensados e difundidos pelo paradigma difusionista. Desde o marco teórico, passando pelo método de operacionalização até o fim último do desenvolvimento que se deseja alcançar, toda a concepção da ação é atravessada por uma dimensão política, centrada nas pessoas, no lugar, em suas próprias questões e demandas. Além disso, como já pontuou em outro momento (Marí-Sáez 2011), o desenvolvimento deve considerar a identidade cultural, a multiplicidade de camadas da realidade e ter como objetivo uma mudança estrutural e em vários níveis para se alcançar equidade, sustentabilidade, aquisição e condições de difusão do saber e participação. Em suas palavras, “uma comunicação estreitamente vinculada ao exercício da cidadania e à reformulação de novos modelos de democracia de acordo com as transformações sociopolíticas e tecnológicas”.

Entretanto, em seu país, como observou em outro estudo (Marí Sáez 2020), os estudos de comunicação para desenvolvimento e a mudança social, apesar de uma aumento quantitativo nos últimos anos, têm servido a uma orientação *mainstream*, com pouca adesão às marcas teóricas do conceito. De certo modo, a situação acadêmica do campo na Espanha não é tão diferente do Brasil, como apontamos no início desta seção. É como se a comunicação para a mudança social, enquanto abordagem periférica, pouco prestigiada e com incipiente produção, ainda insistisse em defender sua relevância nestes tempos, tendo em vista a ausência de trabalhos que efetivamente, considerando o escopo teórico e metodológico aqui demonstrado, façam “alusão ao poder estabelecido e, em consequência, às estratégias para construir poderes alternativos aos hegemônicos”, que o autor considera questões centrais, bem como a “identificação do capitalismo como o sistema social gerador de desigualdades [direcionando-se] a uma comunicação alternativa” (Marí Sáez 2023, 14).

Diante dos desafios postos pela sociedade contemporânea, pelos quais passa a ideia ainda colonizada de desenvolvimento e a necessidade de reposicionar tal categoria (Madoery 2012), é especialmente encorajadora a proposta de Marí Sáez (2021) para reverdecermos o pensamento comunicacional de caráter crítico, no sentido de lhe darmos nova vida e ânimo, reconhecendo a dependência que ainda se impõe em nossos estudos e reflexões, relativizando a racionalidade ocidental e assumindo como possibilidade o enfoque teórico desde o Sul global. É um posicionamento sem dúvida político e do qual não podemos escapar se quisermos ensejar processos de transformação e mudança frente às injustiças sociais com as quais nos deparamos todos os dias. Como o autor diz, essas injustiças são imorais e devem ser “uma bússola fundamental para orientar os caminhos futuros de reformulação teórica do pensamento comunicacional crítico daqui e de lá” (Marí Sáez 2021, 12).

3.3. Casos concretos: a comunicação para a mudança social no contexto dos direitos humanos, cidadania e sustentabilidade na América Latina⁴

Para finalizar esta exposição teórica e demonstrar a operacionalidade do marco da Comunicação para a Mudança Social – tal como articulado pelas perspectivas de Peruzzo, Marí Sáez e os autores fundadores –, apresentamos análises de duas iniciativas emblemáticas na América Latina. Ambos os casos encapsulam o processo complexo e dialógico inerente à Comunicação para a Mudança Social, alcançando êxito precisamente por se valerem da comunicação como ferramenta para emancipação e empoderamento social. O Teatro Campesino e Indígena, em Yucatán (México), e a Fundação Casa Grande, no sertão do Cariri cearense (Brasil), servem, assim, à nossa observação, na prática, dos princípios de horizontalidade, participação e crítica sociotecnológica discutidos ao longo deste trabalho.

⁴ Esses estudos de caso foram apresentados originalmente no 48º Congresso Brasileiro de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom 2025). Ver em Gayoso e Deolindo (2025), nas referências.

3.3.1. Teatro Campesino e Indígena

Em seu artigo “El Laboratorio de Teatro Campesino e Indígena y la construcción de la vida buena en Ticopó, Yucatán, México” Rocha (2016) defende que o teatro pode ser utilizado como ferramenta de desenvolvimento local de forma a valorizar culturas e fortalecer laços sociais.

Fundado por María Alicia Martínez Medrano, o Teatro Campesino e Indígena é, sem sombra de dúvidas, uma das iniciativas mais bem sucedidas entre os projetos analisados. Apoiar-se no método do teatro não-pedagógico de Augusto Boal (1974), que critica abertamente o formato do teatro eurocentrista, apoiando-se na metodologia de Paulo Freire. No livro “Teatro do Oprimido e Outras Poéticas Políticas” ([1974]2013), criticando a forma como a colonização e o apagamento histórico contribuiu para a “*burguesificação*” do teatro:

“Teatro” era o povo cantando livremente ao ar livre: o povo era o criador e o destinatário do espetáculo teatral, que se podia então chamar “canto ditirâmico”. Era uma festa em que podiam todos livremente participar. Veio a aristocracia e estabeleceu divisões: algumas pessoas iriam ao palco e só elas poderiam representar enquanto que todas as outras permaneceriam sentadas, receptivas, passivas: estes seriam os espectadores, a massa, o povo. E para que o espetáculo pudesse refletir eficientemente a ideologia dominante, a aristocracia estabeleceu uma nova divisão: alguns atores seriam os protagonistas (aristocratas) e os demais seriam o coro, de uma forma ou de outra simbolizando a massa. “O Sistema Trágico Coercitivo de Aristóteles” nos ensina o funcionamento desse tipo de teatro. (Boal 2013, 13)

Boal traz a crítica ao teatro verticalizado, no qual os atores ditam qual será o assunto da peça e a massa espectadora apenas assiste e recebe a mensagem. Quem está contando a história é quem está em cima do palco, com os refletores sobre si. Quem recebe a mensagem deve permanecer em silêncio, sem interromper o espetáculo.

Em oposição, o artigo apresenta uma visão decolonial do teatro, a iniciativa de Medrano, que, em 1989, propôs o teatro “não pedagógico”, horizontalizado e interativo, com apoio do Instituto Nacional Indígena do México, no intuito de valorizar a cultura maia e empreender a formação de laços locais, além da formação de profissionais de dramaturgia e comunicação. Esta iniciativa se desenvolveu ao longo dos últimos 40 anos e hoje está em diversas localidades da região.

A experiência não apenas funcionou como um espaço para compartilhar cultura com a família, como também chegou a formar famílias, como foi o caso de um dos mestres de jarana que se casou com uma jovem de Ticopó. Eles consolidaram sua família em X’océn e ali continuaram com a atividade cênica. O teatro também possibilitou aos habitantes dessas localidades conviver com pessoas de outras comunidades e de diferentes faixas etárias.

[...]

Essa convivência gerou confiança dentro da comunidade e possibilitou que as jovens, por exemplo, pudessem assistir às vaquejadas nos povoados vizinhos acompanhadas pelos mesmos rapazes com quem compartilhavam o palco. E convém dizer que, sem lugar a dúvidas, aprender a dançar jarana, segundo comentam, foi uma das experiências mais significativas que a vivência lhes proporcionou. Eles desfrutaram muito e isso lhes permitiu se tornarem participantes ativos das festas tradicionais iucatecas chamadas

vaquejadas. Antes da presença dos mestres do Laboratório de Teatro Camponês e Indígena, apenas aprendiam jarana aqueles que podiam viajar até a cidade de Mérida (a pelo menos 28 quilômetros de distância) para receber aulas. (Rocha 2016, 142)

Em algumas ocasiões os realizadores esperavam retorno financeiro, que não se efetivaram. Entretanto, a mudança social promovida pelo projeto manifesta-se não apenas na preservação da cultura local, mas na revitalização ativa das tradições comunitárias, criando um espaço de diálogo e reflexão coletiva. Através da linguagem teatral e das expressões artísticas, a iniciativa possibilita que os participantes reconfigurem seu entendimento sobre a realidade vivida, transformando o palco em um território de ressignificação identitária. Mais do que entretenimento, o teatro torna-se ferramenta para questionar estruturas estabelecidas e imaginar alternativas de existência comunitária, fortalecendo os laços sociais e o senso de pertencimento.

Figura 1 - Apresentação do teatro campesino e indígena. Fonte: Reprodução de tela do site Estamos Aquí, publicação de 4 jun. 2021⁵



3.3.2 - Fundação Casa Grande

A Fundação Casa Grande, localizada na cidade de Nova Olinda, no interior do Ceará, foi criada pelo casal Alemberg Quindins e Rosiane Limaverde, com o objetivo primário a preservação da memória do povo Kariri, população indígena que habitava aquela região.⁶ Fundaram então o Memorial do Homem Kariri em 1992, estabelecendo o museu regional, com vasto acervo arqueológico acerca do povo Kariri e da diversidade antropológica presente na Chapada do Araripe à época pré-colonização.

⁵ Recuperado de <https://estamosaqui.mx/2021/06/04/el-laboratorio-de-teatro-campesino-e-indigena-de-xocen-patrimonio-cultural-intangible-de-yucatan/> [Consulta: 05 de julho de 2025]

⁶ Canal do Youtube TV Casa Grande: <https://www.youtube.com/@TVCASAGRANDE> [Consulta: 05 de julho de 2025]

Em 1998 foi organizada pela fundação a Escola de Comunicação Meninada do Sertão, com a missão fundamental de oferecer educação e inclusão de crianças e jovens por meio da produção cultural. De fato, ali, as crianças são as responsáveis pela maior parte das produções. Essa iniciativa mais tarde, daria origem à Rede de Crianças e Jovens Comunicadores de Língua Portuguesa, uma rede internacional financiada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que promove intercâmbio cultural para jovens falantes de língua portuguesa em Angola, Brasil e Moçambique.

Desde 2000 a fundação vem se desenvolvendo cada vez mais, organizando oficinas e projetos das mais diversas áreas, uma produtora de TV, a 100 Canal, a Editora Casa Grande, que, possuindo selo editorial próprio, é responsável pela publicação de livros e, em especial, gibis, produzidos pelas crianças que frequentam a instituição. Somando ainda a Rádio Casa Grande FM e o teatro Violeta Arraes.

Essas iniciativas não apenas fortalecem o senso de comunidade, mas também estabelecem as crianças e jovens como agentes ativos na construção de uma sociedade mais justa e participativa. A Fundação Casa Grande exemplifica como a comunicação pode ser um instrumento a ser utilizado pela comunidade em benefício próprio, promovendo educação midiática, valorização da cultura popular e inclusão social. Dessa forma, a instituição se consolida como um modelo inspirador de como a comunicação, quando aliada à educação e à cultura, pode ser uma forte ferramenta para a mudança social, contribuindo para formar cidadãos capazes de transformar suas realidades.

Figura 2 - Oficinas na Fundação Casa Grande em produção.



Fonte: reprodução de tela do site Mapa Cultural do Estado do Ceará, publicado em .⁷

Por outro lado, como alerta Marí Sáez (2014), há que tensionar a ideia dos recursos tecnológicos como redentores. Lima e Santos (2012) para compreender como os jovens de Nova Olinda participantes do projeto, vindos de um contexto popular, sem largo acesso a bens materiais e simbólicos, se apropriam dessa proposta de desenvolvimento local por meio de novas tecnologias, avaliaram as mudanças e desafios promovidos pela iniciativa por meio de entrevistas com as crianças e adolescentes da Rede. As autoras observam que, apesar do alargamento das oportunidades, as mediações tecnológicas

⁷ Recuperado de <https://mapacultural.secult.ce.gov.br/espaco/399/> [Consulta: 05 de julho de 2025]

para promoverem a mudança social precisam estar contextualizadas em outros esforços para superação de desigualdades estruturais.

Os jovens relatam que o estabelecimento de uma linha de trabalho com foco na participação em coletivos internacionais incentivou a realização de eventos em Nova Olinda, como mostras artísticas, que ampliaram a visibilidade do município e o número de turistas. Este dado fez com que o Ministério do Turismo concedesse, em 2009, o título de Cidade Indutora do Turismo Social e Comunitário. Por sua vez, disto derivam mais recursos para a gestão local investir na organização de espaços para comercialização de artesanato e em investimentos para dar visibilidade à região. É possível, no entanto, observar que isto não é resultado apenas dos trabalhos com a Rede de Crianças e Adolescentes Comunicadores de Língua Portuguesa. Trata-se de um movimento processual de articulação de forças da comunidade e de fora dela. A Rede abriu caminhos para este fantástico mundo novo, mas não é a única responsável pelos resultados alcançados. (Lima e Santos 2012, 245)

Esses casos nos fazem entender que, embora iniciativas como o Teatro Campesino e Indígena e a Fundação Casa Grande revelem o potencial da comunicação para impulsionar práticas de empoderamento social, seus efeitos não podem ser compreendidos como transformações instantâneas ou isoladas. Projetos horizontalizados e dialógicos alcançam resultados concretos quando se consolidam como processos de longo prazo, enraizados no cotidiano das comunidades e articulados a outros setores sociais, como educação, cultura, economia e políticas públicas. Tal constatação, como já apontam os autores do campo (Beltrán, Freire, Gumucio-Dagrón, Tufte, Peruzzo e Marí Sáez entre outros), reforça que a comunicação para a mudança social não se limita a metodologias participativas, mas exige um compromisso político efetivo com a melhoria das condições de vida de homens, mulheres e suas comunidades. Confiar em projetos isolados, desarticulados das estruturas mais amplas de poder e desenvolvimento, restringe o alcance transformador dessas experiências, tornando-as iniciativas pontuais em vez de processos sustentáveis de mudança social. Mais do que criar mídias ou situações de troca comunicativa, trata-se de fomentar a conscientização política e o olhar crítico sobre o mundo, como defendia Freire, reivindicando o direito à participação e intervenção no movimento da vida. É nesse exercício de cidadania ativa que a comunicação se afirma como força propulsora de transformações em direitos humanos, sustentabilidade e justiça social em sentido amplo.

4. Considerações finais

Este artigo buscou demonstrar que a Comunicação para o Desenvolvimento e a Mudança Social, construída a partir do pensamento crítico latino-americano, oferece um marco teórico robusto e profundamente ético para articular as lutas por direitos humanos, cidadania plena e sustentabilidade. Ao colocar no centro de sua práxis os princípios do diálogo horizontal e da participação comunitária, herdados de pensadores

como Paulo Freire, Beltrán e Gumucio-Dagrón, entre outros, esta abordagem se configura não como um simples instrumento, mas como um processo fundamental de empoderamento. Ela permite que comunidades periféricas e marginalizadas deixem a condição de objetos de intervenção e assumam o papel de sujeitos históricos, capazes de narrar suas próprias realidades, diagnosticar seus problemas e agir coletivamente para sua transformação.

Os casos do Teatro Campesino e Indígena no México e da Fundação Casa Grande no Brasil ilustram concretamente o potencial transformador desse marco teórico. Eles mostram que quando a comunicação é apropriada pela comunidade, tornando-se um espaço de ressignificação cultural, educação crítica e exercício da cidadania, os resultados transcendem o aspecto material. Surgem, então, mudanças profundas na autoestima coletiva, no fortalecimento dos laços sociais e na capacidade de intervenção no mundo. No entanto, como ambos os casos também deixam claro, estes são processos de longo prazo, que exigem persistência e devem estar articulados a políticas públicas mais amplas, evitando a armadilha de se depositar na tecnologia ou em projetos isolados a redentora responsabilidade por mudanças estruturais.

Portanto, conclui-se que a Comunicação para a Mudança Social é mais do que nunca necessária. Em um contexto global de profundas assimetrias, crise democrática e colapso socioambiental, a perspectiva latino-americana da comunicação como um direito humano e um processo dialógico oferece um antídoto vital contra as visões tecnocráticas e verticais de desenvolvimento. Para scholars, gestores públicos e agentes comunitários, este marco serve como um farol teórico e prático, orientando ações que verdadeiramente visem à justiça social, à sustentabilidade e à ampliação dos horizontes de cidadania a partir das vozes e dos saberes daqueles que historicamente foram silenciados.

Referências

- Beltrán, L. R. (1976). Premisas, objetos y métodos foráneos en la investigación sobre comunicación en Latinoamérica. *Tercer Encuentro Nacional de Investigadores de la Comunicación*, Caracas, 10(13), 1-36.
- Beltrán, L. R. (1979). *Farewell to Aristotle : "horizontal communication"*. Paris: Unesco.
- Boal, A. (1974) *O Teatro do Oprimido e outras poéticas políticas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bordenave, J. D. (1975). Comunicación y desarrollo. *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, 19, 27-53.

- Bordenave, J. D. (1976). La comunicación social como instrumento de desarrollo de comunidades rurales y urbanas. *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, 15, 9-35.
- Conteçote, M. L. (2008). *Metodologias de desenvolvimento de comunidade e comunicação para a mudança social*. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – UMESP, São Bernardo do Campo.
- Fellipi, A. C. T. e Deponti, C. (2022) Os estudos culturais e a perspectiva orientada ao ator: aproximações teóricas para a pesquisa e intervenção em comunicação e desenvolvimento. Em Corredor, C. P. G., Carniello, M. F. e Beltramelli, F. (Orgs.). *Comunicación, tecnología y desarrollo: aportes epistémico-teóricos metodológicos en la investigación y las agendas de latinoamérica* (pp. 175-186). Taubaté: Editora Unitau.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del Oprimido*. New York: Herder and Herder.
- Freire, P. (1979). *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gumucio-Dagrón, A. e Tufte, T. (Orgs.) (2006). *Antología de comunicación para el cambio social: Lecturas históricas y contemporáneas*. México: Consorcio de Comunicación Social.
- Lima, N.Q. e Santos, M.S.T. (2012). Redes Sociais e Juventude Rural: apropriações de propostas de Comunicação para o desenvolvimento em redes globalizadas. *Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun.*, 35(2), dez.
- Madoery, O. (2012). El desarrollo como categoría política. *Revista Crítica y emancipación*, n. 7, 59-83.
- Mari Sáez V. M. (2014). Comunicar para transformar, transformar para comunicar. Tecnologías de la información desde una perspectiva de cambio social. Em Cadavid Bringe, A., Gumucio-Dagrón, A. *Pensar desde la experiencia: comunicación participativa en el cambio social* (pp. 55-73). Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios. Facultad de Ciencias de la Comunicación.
- Marí Sáez, V. M. (2011). *Comunicar para transformar, transformar para comunicar. Tecnologías de la información, organizaciones sociales y comunicación desde una perspectiva de cambio social*. Madri: Editorial Popular.
- Mari Sáez, V. M. (2021). Pensar la Comunicación para el Cambio Social en español aquí y ahora. *Arbor*, 197(801), a615.
- Marí Sáez, V. M. (2020). El legado de Paulo Freire en España. *Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, 9(2), 1–15.
- Marí Sáez, V. M., Salomón, W.P., Díaz, J.M.D., Castro, G.C. (2023). Análisis bibliométrico de la investigación española sobre Comunicación para el Desarrollo y el

Cambio Social (2014-2020): ¿temáticas emergentes o campo en implosión?
Transinformação, v. 35, e226852.

Marí Sáez, V. M., Salomón, Y. P., Domínguez Díaz, J. M. e Ceballos Castro, G. (2023). Análisis bibliométrico de la investigación española sobre Comunicación para el Desarrollo y el Cambio Social (2014-2020): ¿temáticas emergentes o campo en implosión? *Transinformação*, 35, 1-18.

Maxwell (2010). *O Conceito de Desenvolvimento: Origens, Perspectivas e Debates*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Pérez, G.J.S.J., Cataño, M. M. e Franco, F. P. (2009). Entrevista con Alfonso Gumucio Dagron. *Signo y Pensamiento*, 55(28), 278-290.

Peruzzo, C.M.K. (2009). Conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária revisitados e as reelaboraões no setor. *ECO-Pós*, 12(2), 46-61, mai.-ago.

Peruzzo, C.M.K. (2014) Comunicação para o desenvolvimento, comunicação para a transformação social. Em Monteiro Neto, A. (Org.). *Sociedade, política e desenvolvimento* (pp. 161-195). Brasília: Ipea.

Rocha, C. C. (2016). El Laboratorio de Teatro Campesino e Indígena y la construcción de la vida buena en Ticopó, Yucatán, México. *Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun.*, 39 (2), 131-145.

Santos, T. (2020). *Teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Florianópolis: Insular.

Servaes, J. (2000) Comunicación para el desarrollo: tres paradigmas, dos modelos. *Temas Y Problemas de Comunicación*. Río Cuarto, 8(10), 14-15.

Thomas, P. N. (2014). Development Communication and Social Change in Historical Context. Em K. G. Wilkins, T. Tufte e R. Obregon (Orgs.) (2014). *The Handbook of Development Communication and Social Change* (pp. 5-19). Hoboken, Wiley-Blackwell.

Wolton. D. (2004). *Pensar a comunicação*. Brasília: Editora UnB.

PROGRAMA DO EVENTO: V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL-ESPAÑA

PROGRAMA DEL EVENTO: V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL-ESPAÑA

V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL - ESPAÑA

SEMINARIO ESPAÑA 2025



Las Universidad de Burgos y Universidad Complutense de Madrid acogen la realización de Diálogos Académicos Brasil-España para comunicar en persona experiencias e intercambiar conocimientos producidos sobre protección jurídica, ciudadanía y modernidad, áreas de interés común para ambas instituciones. Se trata de diálogos interdisciplinarios a nivel de posgrado que incluyen trayectorias de investigación e intervención social, lo que constituye una importante oportunidad para la acumulación mutua de conocimientos desarrollados en contextos tan diferentes, pero a veces tan cercanos, como los que marcan a los dos países.

PARTICIPACIÓN:

- Universidad Complutense de Madrid
- Universidade Federal do Amazonas
- Universidade Federal de Roraima

- Universidad de Burgos
- Universidade do Estado do Amazonas

DIRECTORES CIENTÍFICOS:

- Prof^a. Dr^a. Nuria Belloso Martín
- Prof. Dr. Fernando González Botija
- Prof. Dr. Pedro Díaz Peralta
- Prof^a. Dr^a. Inês Cabral Ururahy de Souza

COORDINADORES:

- Prof. Dr. Manuel Pereiro Cárcelos
- Prof. Dr. Álvaro González-Juliana Muñoz
- Prof^a. Dra. Claudia Ribeiro Pereira Nunes
- PhD (c) Mayra C. Cambero Alvarez

Editora Científica

Prof. Dr^a. Jacqueline da Silva Deolindo

FECHAS & LUGARES:

6 y 7 DE OCTUBRE 2025

Salón de Grados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos
Hospital del Rey S/N. 09001, Burgos, España.

8 y 9 DE OCTUBRE 2025

Salón de Grados de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid
Pl. Menéndez Pelayo, 4, 28040, Madrid, España.



V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL-ESPAÑA 2025

DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y SOSTENIBILIDAD: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS



UNIVERSIDAD
DE BURGOS

Campos de Investigación INTERNACIONAL

6 y 7 de
octubre
2025

DIRECTORAS CIENTÍFICAS:

- Prof^a. Dr^a. Nuria Beloso Martín
- Prof^a. Dr^a. Inês Cabral Ururahy de Souza
- Prof^a. Dr^a. Cláudia Ribeiro Pereira Nunes

SECRETARIO CIENTÍFICO:

- Dr. D. Francisco Moyano Díez

ORGANIZA

Universidad de Burgos

LUGAR: Salón de Grados de la Facultad de Derecho. Hospital del Rey s/n. 09001 Burgos. España.

MODERA:

- Dr. D. José Javier Santamaría Ibeas
- Dr. D. Luis Esteban Delgado del Rincón

FECHA	6 de octubre de 2025
10:00-17:00	VISITAS ACADÉMICO- INSTITUCIONALES
	• Reuniones de coordinación y programación del proyecto 2026 • Monasterio de Las Huelgas; • El Museo de la Evolución Humana; • Paseo del Espolón, Arco de Santa María (El Cid Campeador), Catedral de Burgos e entorno histórico.
FECHA	7 de octubre de 2025
9:00-10:00	Visita por la tienda UBU y las instalaciones del Hospital del Rey
10:00-10:15	INAUGURACIÓN DE LA JORNADA
	• Ileana María Greca Dufranc - Vicerrectora de Internacionalización y Cooperación • Dr. D. Félix Valbuena González - Decano de la Facultad de Derecho. • Dr. D. Tomás Prieto Álvarez - Director del Departamento de Derecho Público.
10:15-12:30	I BLOQUE SOSTENIBILIDAD SOCIAL y AMBIENTAL: ACCIÓN ESENCIAL EN EL NUEVO MILENIO
Modera	Dr. D. Luis Esteban Delgado del Rincón
10:15-10:30	Dr. TOMÁS PRIETO ÁLVAREZ El "derecho a la muerte" es la muerte del Derecho
10:30-10:45	Dr. FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ Claves y principales retos de la "Ciudad Informal"
10:45-11:00	Dr. JOSÉ MANUEL CANTERA CUARTANGO La integración de los derechos humanos en las ciudades sostenibles
11:00-11:15	Dr ^a . Dña. INÊS CABRAL URURAHY DE SOUZA As garantias de vida sustentável como direito humano e condições de cidadania
11:15-11:30	CLEITA LÍLIAN CORRÊA DOS SANTOS Direito, cidadania e sustentabilidade: o fim da escala 6x1
11:30-11:45	CHRISTIANO ABELARDO FAGUNDES FREITAS Redução da jornada de trabalho, sem redução salarial, para os(as) empregados(as) com filhos com Transtorno do Espectro Autista (TEA)

11:45-12:00	Dra. Dña. CLAUDIA RIBEIRO PEREIRA NUNES Transporte público, equidad social y urbanismo: experiencias de Sevilla y Bilbao
12:00-12:15	Pausa café
12:15-14:00	II BLOQUE GARANTIZANDO LOS DERECHOS HUMANOS PARA LAS GENERACIONES FUTURAS
Modera	Dr. José Javier Santamaría Ibeas
12:15-12:30	Dr. CLOVIS GORZEWSKI Los desafíos de la democracia brasileña
12:30-12:45	ANDREA LUCIANA MARTINS Do conhecimento tradicional à inovação tecnológica: ervas medicinais da Amazônia sob a ótica da inteligência artificial e da propriedade industrial
12:45-13:00	Dr. FRANCISCO MOYANO DÍEZ Sharenting y responsabilidad jurídica: los límites de la patria potestad
13:00-13:15	Dr ^a . Dña. NURIA BELLOSO MARTÍN Nuevo Derecho, nuevos derechos
13:15-13:30	Dr ^a . JACQUELINE DA SILVA DEOLINDO Comunicação para o Desenvolvimento e a Mudança Social: um marco teórico desde a América Latina para reflexões e ações em direitos humanos, cidadania e sustentabilidade
13:30-13:45	MAYRA CAROLINA CAMBERO ALVAREZ Greenwashing y control en el mercado: desafíos regulatorios
13:45-14:00	MARCOS JOSÉ VIEIRA CURVELLO Audiovisual como serviço: tensões entre o direito à cultura e lógicas de mercado streaming
14:00-15:15	Almuerzo en la cafetería de la Facultad de Derecho Reservado para el grupo de "Diálogos Académicos Brasil - España"
15:15-15:30	Presentación del e-book a cargo de Editora Científica Prof ^a . Dr ^a . Jacqueline da Silva Deolindo
15:30-16:00	CLÁUSURA DE LA JORNADA Dra. Nuria Beloso Martín. Dra. Inês Cabral Ururahy de Souza
19:00	Salida a la ciudad de Madrid

Participación y colaboración:





V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL-ESPAÑA 2025

DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y SOSTENIBILIDAD: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

8 y 9 de
octubre
2025

DIRECTORES CIENTÍFICOS:

- Prof. Dr. Pedro Díaz Peralta
- Prof. Dr. Fernando González Botija
- Prof^a. Dr^a. Inês Cabral Ururahy de Souza

COORDINACIÓN

- Prof. Dr. Manuel Pereiro Cárceles
- Prof. Dr. Álvaro González-Juliana Muñoz
- Prof^a. Dr^a. Claudia Ribeiro Pereira Nunes
- PhD (c) Mayra C. Cambero Alvarez

ORGANIZA

Universidad Complutense de Madrid

LUGAR: Salón de Grados de la Facultad de Derecho. Plaza Menéndez Pelayo, 4, 28040, Madrid, España

MODERA:

- Mayra C. Cambero Alvarez
- Manuel Pereiro Cárceles
- Claudia Ribeiro Pereira Nunes
- Sandra Montaner Tendero
- Bárbara Cortés Cabrera
- Rebeca De Mateo Peña
- Eréndira Berenice Frías Beltrán

FECHA	8 de octubre de 2025
09:00 – 09:30	INAUGURACIÓN DE LA JORNADA • Prof. Dr. Fernando González Botija. Catedrático Derecho Administrativo UCM, director del Grupo de Investigación G-BioDin LAW • Prof^a. Dr^a. Inês Cabral Ururahy de Souza. Ex Rectora y Profesora de Posgrado del Centro Universitario Fluminense; Evaluadora de Cursos de Educación Superior del Ministerio de Educación.
09:30 – 14:10	I BLOQUE CIUDADANÍA SOSTENIBLE: UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Objetivo: "Ciudadanía Inclusiva y Sostenibilidad: Derechos Humanos en Transformación"
09:30 – 10:20	MÓDULO 1: DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y SOSTENIBILIDAD CULTURAL
Modera	Prof ^a . Dr. PhD (c) Claudia Ribeiro Pereira Nunes
	Dr ^a . INÊS CABRAL URURAHY DE SOUZA Direitos Humanos e Sustentabilidade: Um vínculo indissolúvel. "Derechos humanos y sostenibilidad: un vínculo indisoluble"
	ILMA ALESSANDRA DE LIMA CABRAL A Fonoaudiologia e as Políticas Públicas no município de Campos dos Goytacazes: promoção da saúde na educação. "La logopedia y las políticas públicas en el municipio de Campos dos Goytacazes: promoción de la salud en la educación"
	MARIA MORENO SERRANO El derecho al agua como derecho fundamental: una visión constitucional y su exigibilidad.
10:20 – 11:10	MÓDULO 2: INCLUSIÓN SOCIAL
Modera	PhD (c) Eréndira Berenice Frías Beltrán
	MARCELE XAVIER TORRES Reflexões sobre a inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista no Ensino Superior. "Reflexiones sobre la inclusión de estudiantes con trastorno del espectro autista en la educación superior"
	CHRISTIANO ABELARDO FAGUNDES FREITAS O Transtorno do Espectro Autista na Relação de Trabalho. El trastorno del espectro autista en la relación laboral.
11:10-11:30	Pausa café ☕
11:30-12:50	MÓDULO 3: INNOVACIÓN REGULATORIA, DERECHOS HUMANOS, ECONOMÍA CIRCULAR Y SECTORES ESTRATÉGICOS
Modera	Prof. Dr. Manuel Pereiro Cárceles
	MARCOS JOSÉ VIEIRA CURVELLO Streaming, cidadania e sustentabilidade cultural: tensões entre regulação privada e o direito à cultura. "Streaming, ciudadanía y sostenibilidad cultural: tensiones entre la regulación privada y el derecho a la cultura"
	EMANUELA DE FALCO Economía circular como principio jurídico: de la normativa europea a su implementación local.
	MÓNICA PULGAR "La Agencia CINEA frente a la transición energética: aspectos regulatorios esenciales y nuevos desafíos"
	SANDRA MONTANER TENDERO Moda y sostenibilidad: retos regulatorios y contractuales en la industria textil.
12:50 – 14:10	MÓDULO 4: IA, CIBERSEGURIDAD Y DERECHOS DIGITALES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO
Modera	PhD (C) Sandra Montaner Tendero
	RUBÉN MIRANDA GONÇALVES Inteligencia Artificial, Ética y Derechos Humanos: Desafíos para el Derecho en la Era Digital.
	Dr. MANUEL PEREIRO CÁRCELES Transparencia algorítmica y decisiones públicas sobre sostenibilidad: hacia un control jurídico de la IA ambiental.

	BÁRBARA CORTÉS CABRERA Ciberseguridad y brechas digitales en ciudades inteligentes: desafíos para la sostenibilidad urbana.
	ERÉNDIRA BERENICE FRÍAS BELTRÁN IA frente al cambio climático: retos de la próxima década.
14:10-16:10	Pausa almuerzo en la cafetería de la Facultad de Derecho de la UCM (2 h) ☺
16:10 – 20:00	II BLOQUE LA INTERSECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA CIUDADANÍA Y LA SOSTENIBILIDAD Objetivo: "Gobernabilidad y Sostenibilidad: Empresas, Justicia y Sociedad"
16:10-17:20	MÓDULO 5: EMPRESAS, SOSTENIBILIDAD Y CONTROL REGULATORIO: DE LA BIODIVERSIDAD AL GREENWASHING
Modera	PhD (C) Bárbara Cortés Cabrera
	MAYRA CAROLINA CAMBERO ALVAREZ Descarbonización y control del greenwashing: la efectividad del Derecho Administrativo en la transición climática.
	REBECA DE MATEO PEÑA El extractivismo verde: sombras de la transición energética.
	ANDREA LUCIANA MARTINS Protegiendo a Biodiversidade Amazônica: Ervas Medicinais, IA e Propriedade Industrial como Aliados. "Protegiendo la biodiversidad amazónica: Hierbas medicinales, IA y propiedad industrial como aliados"
17:20-18:20	MÓDULO 6: AMÉRICA LATINA: SOSTENIBILIDAD, JUSTICIA Y ARBITRAJE
Modera	PhD (C) Mayra Carolina Cambero Alvarez
	Dr ^a . JACQUELINE DA SILVA DEOLINDO Comunicação para o Desenvolvimento: Uma Perspectiva Latinoamericana. "Comunicación para el desarrollo: una perspectiva latinoamericana"
	VICKHY SONIA GOICOECHEA LECCA Sostenibilidad y razonamiento probatorio en la solución de controversias: arbitraje y conciliación en disputas comerciales.
	GUILLERMO MARDON ZÁRATE Derechos humanos y cambio climático: litigios climáticos y control jurisdiccional.
	ERIKA MERCEDES SALAZAR MENDOZA Telecomunicaciones sostenibles: obligaciones regulatorias ambientales.
18:20-19:20	MÓDULO 7: GOBERNABILIDAD, PATRIMONIO Y MOVILIDAD SOSTENIBLE
Modera	PhD (C) Rebeca De Mateo Peña
	Dr. PEDRO DÍAZ PERALTA Patrimonio Inmaterial en Amazonas y protección del medioambiente. Cosmogonías, prácticas y lugares sagrados.
	Dr. CLAUDIA RIBEIRO PEREIRA NUNES Movilidad sostenible y planificación urbana en España: el caso de Barcelona y Madrid
	Dr. ÁLVARO GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ Transparencia y medio ambiente: el acceso a la información ambiental
	FÁTIMA ROMERO MARTÍNEZ Educación ambiental: nuevos desafíos en la sostenibilidad
19:20-20:00	CLÁUSURA DE LA JORNADA • Catedrático Dr. Fernando González Botija • Dr. Pedro Díaz Peralta • Prof^a. Dr^a. Inês Cabral Ururahy de Souza • Presentación del e-book a cargo de Editora Científica Prof^a. Dr^a. Jacqueline da Silva Deolindo

Participación y colaboración:





V DIÁLOGOS ACADÉMICOS BRASIL-ESPAÑA 2025 DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y SOSTENIBILIDAD: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

9 de
octubre
2025

DIRECTORES CIENTÍFICOS:

- Prof. Dr. Pedro Díaz Peralta
- Prof. Dr. Fernando González Botija
- Prof^a. Dr^a. Inês Cabral Ururahy de Souza

ORGANIZA: Universidad Complutense de Madrid

COORDINACIÓN

- Prof. Dr. Manuel Pereiro Cárceles
- Prof. Dr. Álvaro González-Juliana Muñoz
- Prof^a. Dra. Claudia Ribeiro Pereira Nunes
- PhD (c) Mayra C. Cambero Alvarez

FECHA	9 de octubre de 2025
10:00 – 12:00	Visita guiada por las instalaciones de la Universidad Complutense Madrid La visita a la Facultad de Derecho de la UCM constituye un espacio formativo y cultural dentro del programa. La Facultad, con más de un siglo de historia, ha sido un referente en la formación de juristas en España y Europa. • <u>Edificio Principal</u>: su arquitectura y la memoria histórica vinculada a la universidad pública española. • <u>Biblioteca María Zambrano</u>: un centro de referencia en investigación jurídica y humanística, que simboliza la conexión entre tradición y modernidad. • <u>Sala de Criminología</u>: espacio singular que combina docencia, investigación y cultura, y que refuerza el carácter interdisciplinario de los diálogos académicos. • <u>Sala de Investigadores A-033 (Área Doctoral)</u>: Espacio silencioso y especializado para doctorandos, que favorece la concentración y, a la vez, la integración interdisciplinaria en la investigación jurídica de alto nivel.
12:00 - 14:00	Visita oficial de los participantes y ponentes de los Diálogos Académicos Brasil-España al Jardín Botánico de la Universidad Complutense de Madrid.
14:00-16:00	Almuerzo en el Museo del Traje. Reservada para el grupo "Diálogos Académicos Brasil – España".
16:00-17:30	Reunión de los representantes de las universidades para la lectura y firma de la Carta de Intención (LOI) y la planificación del evento académico de 2026 de los Diálogos Académicos Brasil-España en el Seminario Enrique Enterría.
17:30-18:30	Reunión de los líderes de los grupos de investigación brasileños registrados en el Directorio de Grupos del CNPq en el Seminario Enrique Enterría.
18:30-19:30	Clausura de V Diálogos Académicos Brasil - España 2025 en el restaurante en Madrid, reservado a la confraternización.

Participación y colaboración:



Horizonte global, temáticas urgentes

A obra reúne produções acadêmicas que estabelecem um diálogo entre Brasil e Espanha sobre os desafios atuais da cidadania, dos direitos humanos e da sustentabilidade. Está organizada em três seções: a primeira discute os direitos humanos no contexto da digitalização, da inteligência artificial e da proteção de dados; a segunda aborda as cidades sustentáveis, o clima e a cidadania, analisando a gestão de recursos, a urbanização e as políticas públicas. A terceira seção enfatiza a sustentabilidade social, destacando a saúde, a inclusão, o trabalho, a educação e a comunicação como pilares da cidadania. Com um prefácio e uma apresentação que reforçam a dimensão internacional e interdisciplinar da obra, o livro oferece reflexões críticas e soluções inovadoras para problemas comuns a ambas as nações. Trata-se de uma coletânea que une teoria e prática, ciência e sociedade, promovendo a cooperação acadêmica e o compromisso ético.

La obra reúne producciones académicas que dialogan entre Brasil y España sobre los desafíos contemporáneos de la ciudadanía, los derechos humanos y la sostenibilidad. Se organiza en tres secciones: la primera discute los derechos humanos en el contexto de la digitalización, la inteligencia artificial y la protección de datos; la segunda aborda las ciudades sostenibles, el clima y la ciudadanía, analizando la gestión de recursos, la urbanización y las políticas públicas. La tercera sección enfatiza la sostenibilidad social, destacando la salud, la inclusión, el trabajo, la educación y la comunicación como pilares de la ciudadanía. Con un prefacio y una presentación que refuerzan la dimensión internacional e interdisciplinaria de la obra, el libro ofrece reflexiones críticas y soluciones innovadoras para problemas comunes a ambas naciones. Se trata de una recopilación que une teoría y práctica, ciencia y sociedad, promoviendo cooperación académica y compromiso ético.



Realización:



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

Participación y colaboración:

