



# RESILIÊNCIA TERRITORIAL

PRINCÍPIOS E PRÁTICAS  
DE PLANEJAMENTO



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA



PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES  
PARA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO E DO  
DESENVOLVIMENTO



GOVERNO DO  
BRASIL  
DO LADO DO POVO BRASILEIRO



# RESILIÊNCIA TERRITORIAL

PRINCÍPIOS E PRÁTICAS  
DE PLANEJAMENTO

# EXPEDIENTE

## **GOVERNO FEDERAL**

### **PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Luís Inácio Lula da Silva

### **MINISTRO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Antonio Waldez Góes da Silva

### **SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL - SDR**

Daniel Alex Fortunato

### **DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO TERRITORIAL - DPDR**

João Mendes da Rocha Neto

### **COORDENADORA-GERAL DE FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES DOS ENTES FEDERADOS - CGCAP**

Taciana Neto Leme

## **CONTEUDISTAS**

Leandro de Souza Lino

Joyce Niagla Paulino

Taciana Neto Leme

João Mendes da Rocha Neto



É permitida a reprodução e a exibição para uso educacional ou informativo, desde que respeitado o crédito ao autor original e citada a fonte (<http://www.enap.gov.br>). Permitida a inclusão da obra em Repositórios ou Portais de Acesso Aberto, desde que fique claro para os usuários esses “termos de uso” e quem é o detentor dos direitos autorais, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Proibido o uso comercial. Permitida a criação de obras derivadas, desde que respeitado o crédito ao autor original. Essa licença é compatível com a Licença Creative Commons (BY-NC-SA).



**FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS (FEPESE)**

**PRESIDENTE DA DIRETORIA EXECUTIVA**

Mauro dos Santos Fiuza

**COORDENAÇÃO PROJETO**

Claiton Kley Varela

---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**COORDENAÇÃO GERAL**

Luciano Patrício Souza de Castro

**GESTÃO DE PROJETO**

Fernando Machado Wolf

**SUPERVISÃO TÉCNICA EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Giovana Schuelter

**SUPERVISÃO PRODUÇÃO DE MATERIAL**

Francielli Schuelter

**SUPERVISÃO AVEA - MOODLE**

Andreia Mara Fiala

**SUPERVISÃO DESIGN INSTRUCIONAL**

Milene Silva de Castro

**Equipe de Apoio**

Ariadne Toledo Nunes Pereira

Sabrina Montino Lacerda

**SUPERVISÃO DESIGN GRÁFICO**

Ildo Francisco Golfetto

**Equipe de Apoio**

Beatriz Padaratz Mendes

Gustavo Campos

Luiza Fernandes Lopes

Paulo Henrique do Nascimento

**SUPERVISÃO PRODUÇÃO AUDIOVISUAL**

Rafael Poletto Dutra

**Equipe de Apoio**

Caue Borges de Matos

Livia Wielganczuk Bandeira

Rodrigo Humaitá Witte

Shaiera Star

**SUPERVISÃO REVISÃO TEXTUAL**

Cleusa Iracema Pereira Raimundo

**Equipe de Apoio**

Helena Maraschin Taufer

Juliana Flor



**SUPERVISÃO PROGRAMAÇÃO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

Alexandre Dal Fabbro

**Equipe de Apoio**

Jenifer Sofia Ovejero

Luiz Eduardo Pizzinatto

---

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da Universidade Federal de Santa Catarina

B823r Brasil. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional  
Resiliência territorial [recurso eletrônico] : princípios e práticas de  
planejamento / Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional ;  
conteudistas [Leandro de Souza Lino ... [et al.]] . – Florianópolis : UFSC,  
2026.

128 p. : il., fots., gráfs., mapas

E-book (PDF)

1. Planejamento urbano. 2. Desenvolvimento urbano sustentável. I. Lino,  
Leandro de Souza. II. Título.

CDU: 711.1

Elaborada pelo bibliotecário Alexandre Pedro de Oliveira – CRB-14/1167



# SUMÁRIO

## MÓDULO 1 – ENTENDENDO TERRITÓRIOS ..... 9

### APRESENTAÇÃO DO MÓDULO ..... 10

*Objetivo do módulo* ..... 10

*Siglas* ..... 11

### UNIDADE 1 – O QUE É TERRITÓRIO? ..... 12

### UNIDADE 2 – O TERRITÓRIO NACIONAL ..... 15

### UNIDADE 3 – O TERRITÓRIO BRASILEIRO EM MÚLTIPLAS ESCALAS ..... 17

### UNIDADE 4 – CARACTERIZAÇÕES DO BRASIL: MAPAS E DADOS ..... 21

### UNIDADE 5 – MARCOS LEGAIS E O PAPEL DO ESTADO: A CONSTITUIÇÃO E OS ENTES DA FEDERAÇÃO ..... 34

### UNIDADE 6 – ATUAÇÃO TERRITORIAL E CONFLITOS ..... 38

### REFERÊNCIAS ..... 44

## MÓDULO 2 – A IMPORTÂNCIA DE UMA ATUAÇÃO TERRITORIAL ... 48

### APRESENTAÇÃO DO MÓDULO ..... 49

*Objetivos do módulo* ..... 49

*Siglas* ..... 51

### UNIDADE 1 – A GLOBALIZAÇÃO E SEUS EFEITOS NO TERRITÓRIO ..... 52

*1.1 Multiterritorialidade: quando pertencemos a vários lugares* ..... 54

*1.2 O desenvolvimento sustentável: costura que equilibra* ..... 55

*1.3 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* ..... 56

### UNIDADE 2 – AS RAZÕES PARA UMA ATUAÇÃO TERRITORIAL ..... 59

### UNIDADE 3 – PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL ..... 67

*3.1 O que significa planejar o território* ..... 67

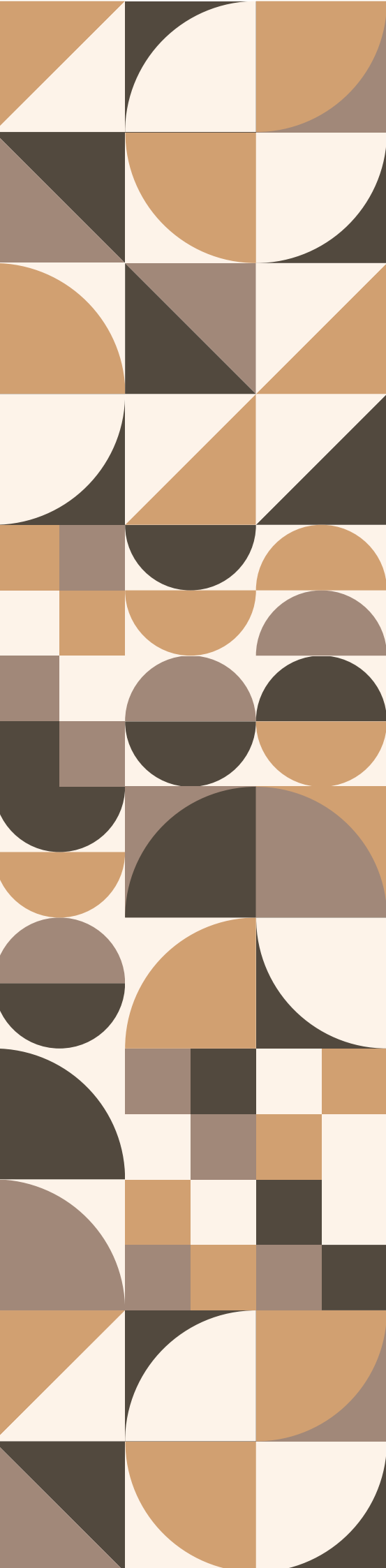
*3.2 O planejamento e o sistema orçamentário brasileiro* ..... 70

*3.3 O planejamento e as políticas setoriais e territoriais* ..... 72

*3.4 O planejamento territorial e a sustentabilidade* ..... 75

*3.5 O ordenamento e o planejamento territorial* ..... 78

### REFERÊNCIAS ..... 86



## MÓDULO 3 – RESILIÊNCIA, GOVERNANÇA E CONTRATUALIZAÇÃO TERRITORIAL ..... 90

APRESENTAÇÃO DO MÓDULO .....	91
<i>Objetivos do módulo</i> .....	91
<i>Siglas</i> .....	92

UNIDADE 1 – RESILIÊNCIA TERRITORIAL .....	93
---	----

UNIDADE 2 – CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL COM OS ATORES DO TERRITÓRIO .....	104
---	-----

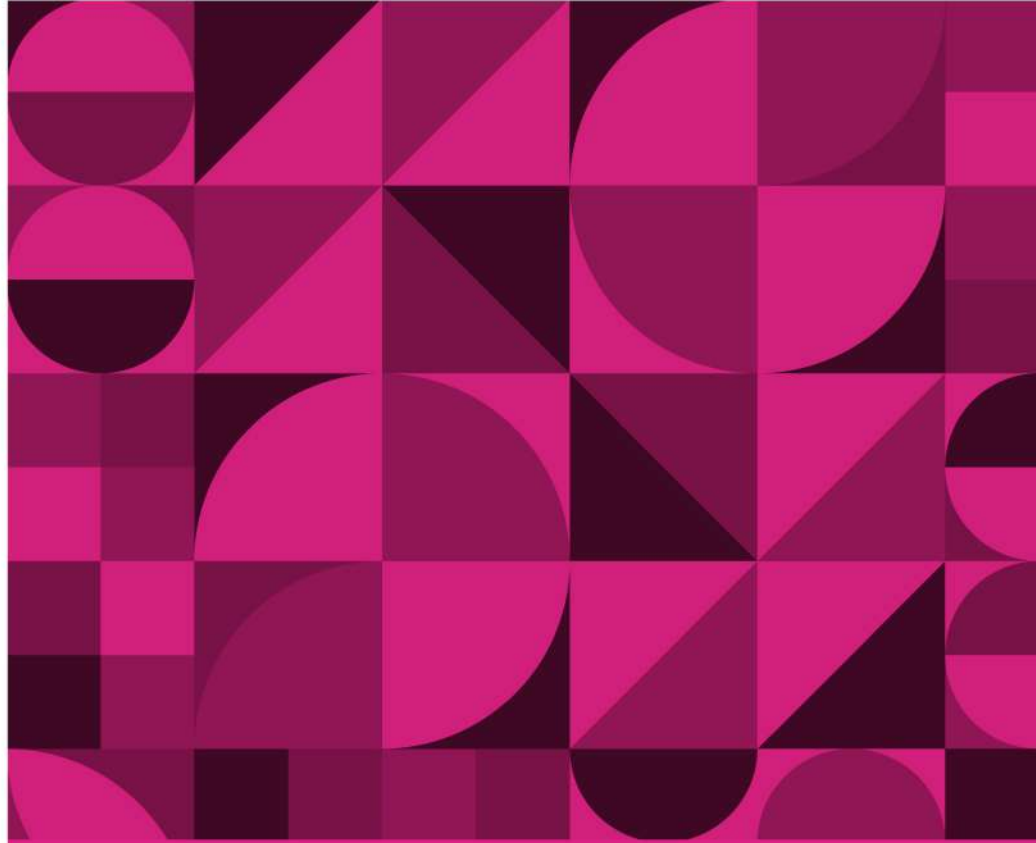
UNIDADE 3 – CONTRATUALIZAÇÃO TERRITORIAL .....	110
--	-----

UNIDADE 4 – ARRANJOS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇAS TERRITORIAIS .....	113
4.1 <i>Superintendências e agências regionais de desenvolvimento</i> .....	113
4.2 <i>Consórcios intermunicipais</i> .....	115
4.3 <i>Comitês de bacias hidrográficas</i> .....	116
4.4 <i>Conselhos gestores de Unidades de Conservação</i> .....	117
4.5 <i>Instâncias costeiras e marítimas</i> .....	117
4.6 <i>O caso da sub-região do Xingu</i> .....	118
4.7 <i>Territórios Empreendedores (SEBRAE)</i> .....	119

REFERÊNCIAS .....	122
-------------------	-----

# MÓDULO 1

ENTENDENDO  
TERRITÓRIOS



---

## APRESENTAÇÃO DO MÓDULO

Olá, cursista!

Boas-vindas ao Módulo 1 do curso!

Neste módulo, vamos refletir sobre o que é território e como enxergá-lo em suas múltiplas dimensões e escalas de organização, a partir dos marcos legais. Imagine o território como uma grande colcha de retalhos: cada pedaço de tecido traz sua cor, textura e história. Alguns retalhos representam cidades; outros, comunidades rurais, rios, florestas ou áreas urbanas. Juntos, eles compõem um mosaico em constante transformação. Para compreender e planejar essa colcha, precisamos olhar para os diferentes tamanhos dos retalhos e para a forma como eles se costuram entre si — essa é a ideia da abordagem multiescalar.

Bons estudos!

### Objetivo do módulo

Compreender o território como uma construção social, histórica e dinâmica, reconhecendo suas diferentes escalas de análise e os instrumentos formais que orientam sua leitura, planejamento e gestão.

## Siglas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONU - Organização das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

TGCA - Taxa Geométrica de Crescimento Anual

# UNIDADE 1

## O QUE É TERRITÓRIO?

O território não é apenas um pedaço de chão delimitado por fronteiras. Trata-se de um espaço vivo, onde a natureza e a sociedade se encontram e interagem. Nele estão casas, ruas, fazendas, rios, indústrias e florestas, mas também os sonhos, os conflitos, as culturas e as histórias das pessoas que ali vivem.



PARA REFLETIR

Pense em uma comunidade ribeirinha da Amazônia. Ali, o território é definido pelo rio, que garante o transporte, a pesca e a cultura local. Já em uma cidade industrial do Sudeste, o território se organiza em torno das fábricas, das estradas e do comércio. Ambos são territórios, mas cada um reflete uma realidade distinta.

Observe a imagem a seguir para entender as possibilidades de organização dos territórios.



1) Amazônia.

2) Indústria Siderúrgica em Volta Redonda, RJ.

Imagens: 1) Leandro Fonseca / Exame. 2) Alekk Pires / Shutterstock.



## CONCEITO-CHAVE

O território está em constante transformação, porque mudanças sociais, econômicas, políticas e ambientais alteram a forma como ele é ocupado e utilizado.

Observe as imagens a seguir com a comparação de parte do território brasileiro segmentado com e sem os limites municipais.



Imagens: Google Earth Pro.

As duas imagens representam o mesmo recorte de parte do território brasileiro, com a diferença que, na segunda, estão presentes as delimitações municipais.



## PARA REFLETIR

Pensando nas imagens acima, quais são os elementos físico-naturais utilizados que contribuem para o estabelecimento desses limites? Você já se perguntou por que as fronteiras municipais passam por uma estrada, um acidente geográfico ou um rio?

Isso é resultado de histórias, disputas e acordos — alguns antigos, outros recentes. Cada linha no mapa reflete decisões que afetam diretamente quem vive ali.

Nesse sentido, mesmo que não tenhamos informações específicas desse contexto, certamente esses limites foram firmados a partir de uma construção histórica, considerando questões sociais, políticas, econômicas, ambientais e geográficas.

Essa situação ocorre em diferentes partes do mundo, e compreender esses elementos é fundamental para pensar o futuro de cada território.



## BOAS PRÁTICAS

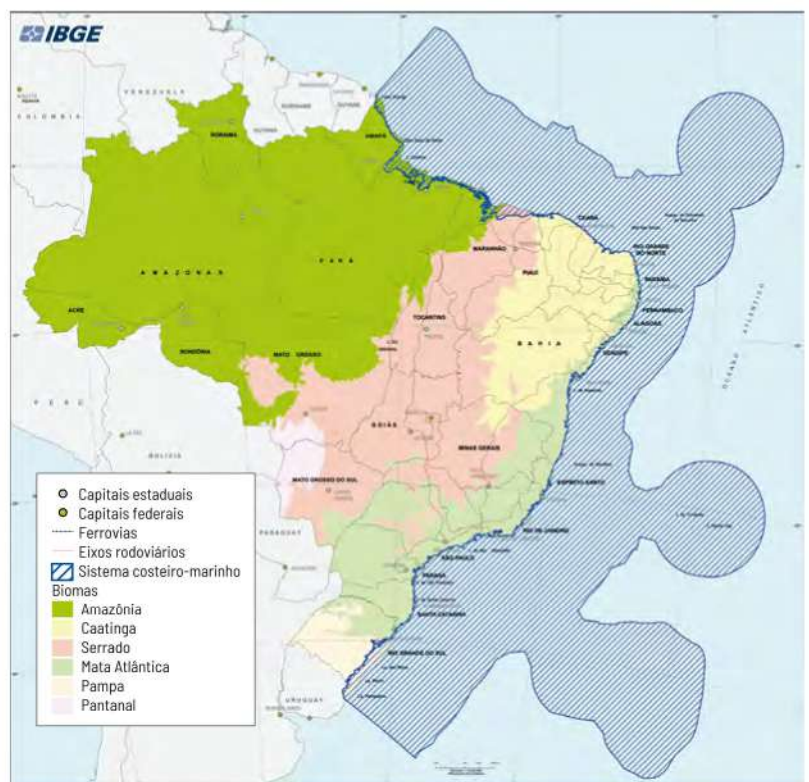
Ao avaliar qualquer território, é fundamental considerar seu contexto interno e as interações com o ambiente externo. Isso é crucial para um planejamento territorial eficaz, pois revela como as relações de poder internas e externas influenciam o passado, o presente e o futuro de uma região.

## UNIDADE 2 O TERRITÓRIO NACIONAL

Com uma extensão territorial de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, o Brasil é um dos maiores países do mundo, ficando atrás apenas da Rússia, do Canadá, dos Estados Unidos e da China.

Sua área contempla tanto a parte continental como a marítima, denominada Amazônia Azul.

### MAPA COM OS LIMITES DO BRASIL E A INDICAÇÃO DA AMAZÔNIA AZUL



Fonte: IBGE (2024a).

Entenda mais sobre o dinamismo dos limites territoriais no trecho narrado, transcrito da versão on-line deste módulo.



## TRECHO NARRADO

Um exemplo de como os limites territoriais são dinâmicos é o que aconteceu em 2025, quando a ONU reconheceu que o Brasil possui mais de 360 mil km<sup>2</sup> de área marítima, o que corresponde aproximadamente ao território do Mato Grosso do Sul. Essa área se situa entre os litorais dos estados do Amapá e do Rio Grande do Norte e ultrapassa o limite das 200 milhas náuticas (370 quilômetros) da Zona Econômica Exclusiva, faixa de mar sobre a qual o país já tinha seus direitos reconhecidos. Tal fato amplia nossa responsabilidade sobre esse território.

## INDICAÇÃO DA NOVA ÁREA MARÍTIMA BRASILEIRA RECONHECIDA PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) EM MARÇO DE 2025



Fonte: Adaptado de Diretoria de Hidrografia e Navegação / Marinha do Brasil.

A dimensão do território brasileiro mostra como ele é diverso, o que demanda o estabelecimento de limites entre as regiões, os estados e os municípios.

Os níveis de heterogeneidade e de diferenciação de um território como o brasileiro fazem com que ele precise ser dividido em estados, municípios e regiões, até como forma de garantir que soluções apropriadas e adequadas sejam aplicadas a cada um de seus diferentes contextos.



## ANALOGIA

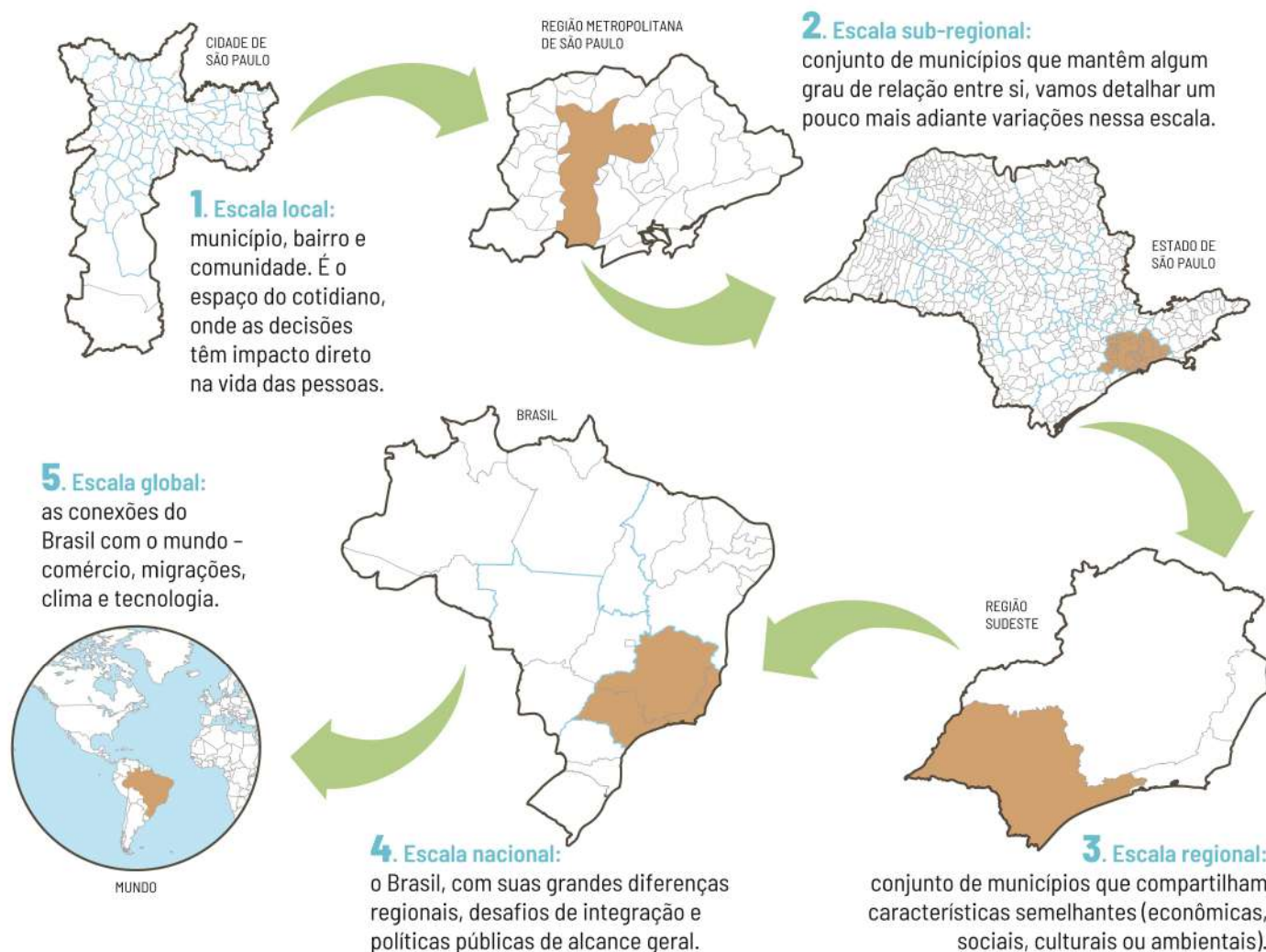
Vamos começar a entender melhor essa grande colcha de retalhos que é o Brasil, considerando suas dimensões e características. É como olhar uma colcha de retalhos a partir da análise de suas diferentes texturas, materiais, cores e costuras.

# UNIDADE 3

## O TERRITÓRIO BRASILEIRO EM MÚLTIPLAS ESCALAS

Para compreender um território tão diverso como o Brasil, precisamos olhar para ele em diferentes escalas, como se usássemos lentes com vários níveis de aproximação. Vamos entender um pouco mais sobre escalas.

### A LÓGICA DAS MÚLTIPLAS ESCALAS





## ANALOGIA

É como olhar uma colcha de retalhos de longe e depois ir se aproximando. De longe, vemos o desenho geral; de perto, os detalhes do tecido e até os pontos da costura. Cada escala revela aspectos diferentes, mas todas são necessárias para compreender o território.



Colcha de retalhos.

Imagem: Maria Godoy.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão oficial do Governo Federal responsável por identificar e analisar o território nacional, desenvolveu várias iniciativas para a regionalização do Brasil.



## CONCEITO-CHAVE

As estratégias para a regionalização foram pensadas como um meio de acompanhar o dinamismo da economia nacional e suas principais inserções no cenário global, além de apoiar o planejamento e a implementação de políticas públicas.

A mais recente regionalização do país foi feita em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, respeitando os limites das Unidades da Federação (IBGE, 2018).

Os pontos de referência para essa regionalização foram as cidades, diante de sua relevância na compreensão da organização do território e nas relações entre os habitantes, como consumo, serviços, entre outros (IBGE, 2017a).

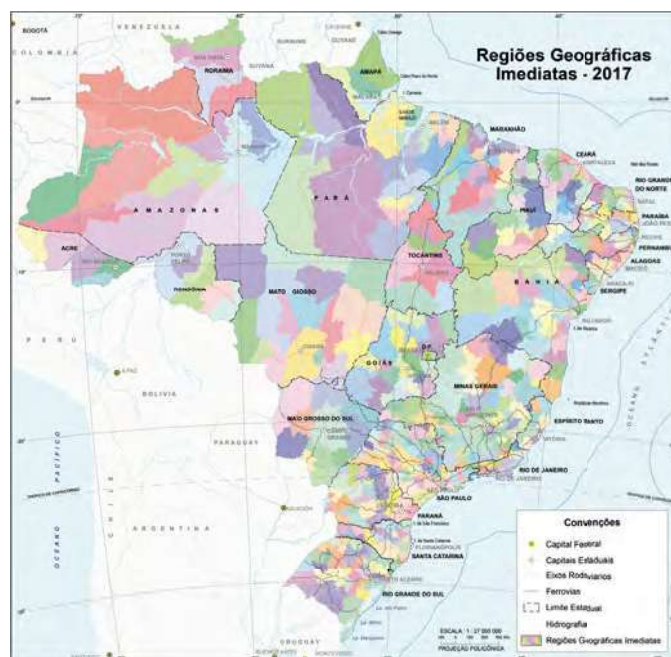
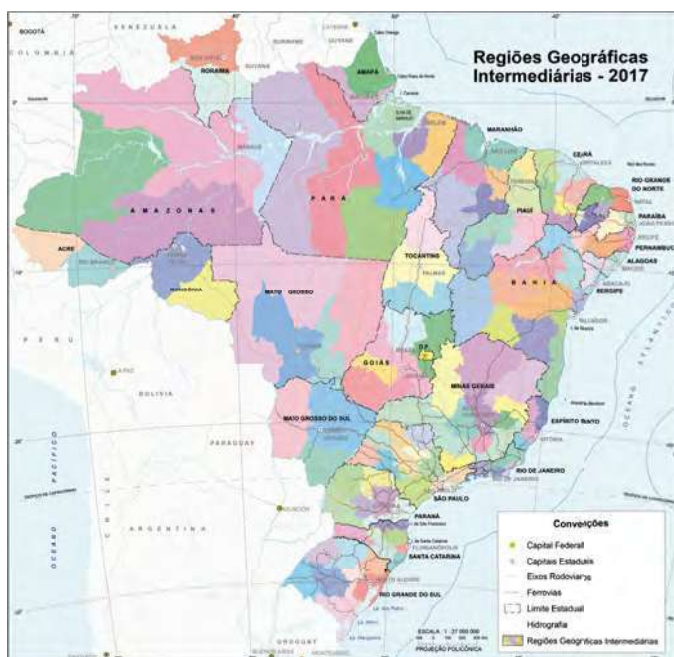
As regiões geográficas podem ser imediatas ou intermediárias.

**Imediatas:** têm como principal referência a rede urbana do país, levando em conta as proximidades entre os diferentes centros e sua capacidade de atender às necessidades mais urgentes da população, como saúde, educação e emprego, além da aquisição de produtos e serviços.

**Intermediárias:** estabelecem um paralelo entre os limites das Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas, de modo a organizar as Regiões Imediatas, considerando a oferta de serviços mais complexos, especialmente nas áreas de saúde e educação.

A seguir, estão os mapas com os limites das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, elaborados em 2017.

## DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL EM REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS E IMEDIATAS (2017)



Fonte: IBGE (2018).



SAIBA MAIS

Você sabe em qual região imediata e intermediária mora? Conhece os demais municípios que fazem parte de sua região imediata?

Para saber mais sobre a regionalização do Brasil, acesse o site do IBGE, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>.



PARA REFLETIR

Em qual escala você costuma pensar o território do seu município? E como essa visão poderia mudar se você o observasse na escala regional ou nacional?




## UNIDADE 4 CARACTERIZAÇÕES DO BRASIL: MAPAS E DADOS

---

O Brasil é um país de grandes dimensões e diversidades. Para aprimorarmos nossa compreensão sobre ele, é importante analisar os diversos mapas que o representam.

Os mapas e indicadores são ferramentas que nos ajudam a ler o território e a identificar desigualdades, potencialidades e vulnerabilidades. Eles permitem visualizar desde a distribuição da população até o uso do solo, os níveis de escolaridade ou a cobertura florestal.



Inicialmente, adota-se uma visão físico-natural do território brasileiro, com seus climas sazonais, regiões hidrográficas, relevos, biomas, tipos de solo, bem como o uso e a cobertura do solo brasileiro. Na sequência, uma abordagem política e socioeconômica do país, com a distribuição da população, densidade demográfica e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita.

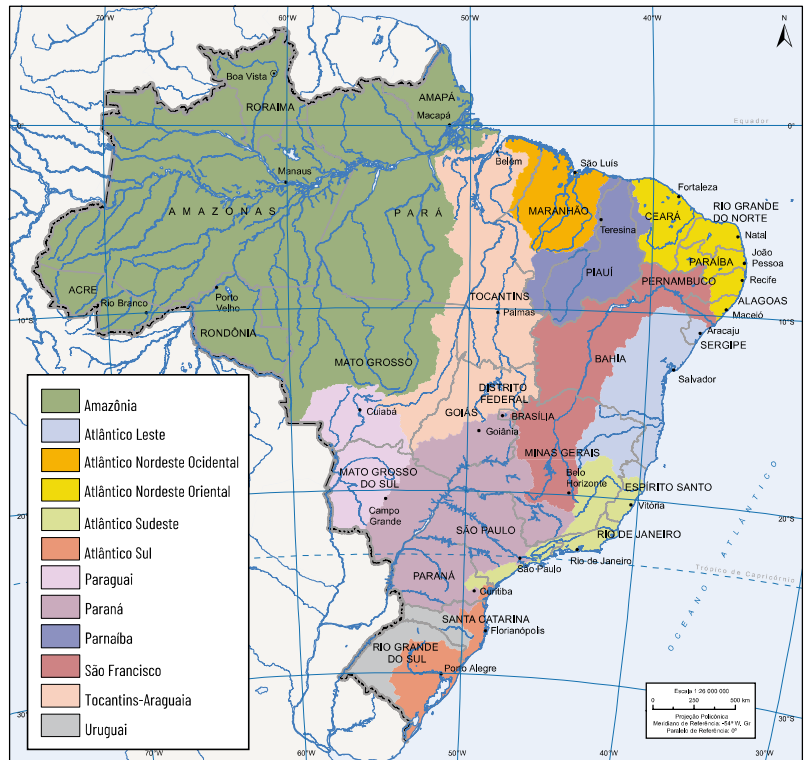
A seguir, analise os mapas com características físico-naturais do território brasileiro.

## CLIMAS SAZONAIS



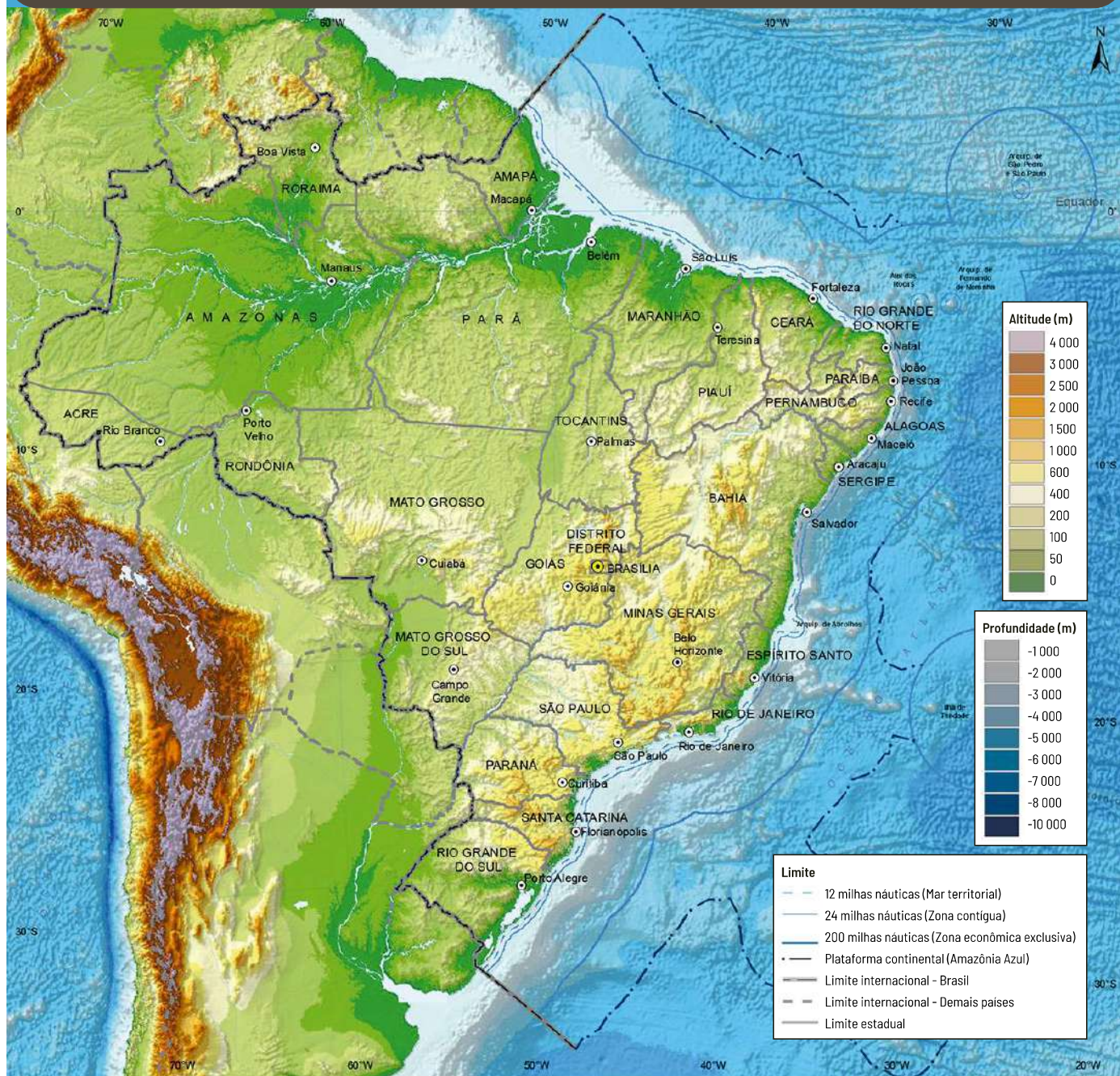
Fonte: Adaptado de IBGE (2025).

## REGIÕES HIDROGRÁFICAS



Fonte: IBGE (2025).

# RELEVO CONTINENTAL E DO FUNDO OCEÂNICO



Fonte: IBGE (2025).

## BIOMAS BRASILEIROS



Fonte: IBGE (2025).

## TIPOS DE SOLO



Fonte: IBGE (2025).

## USO E COBERTURA DO SOLO BRASILEIRO (2018)



Fonte: IBGE (2025).

Agora, passamos à análise de mapas que evidenciam as características políticas e socioeconômicas do território brasileiro.

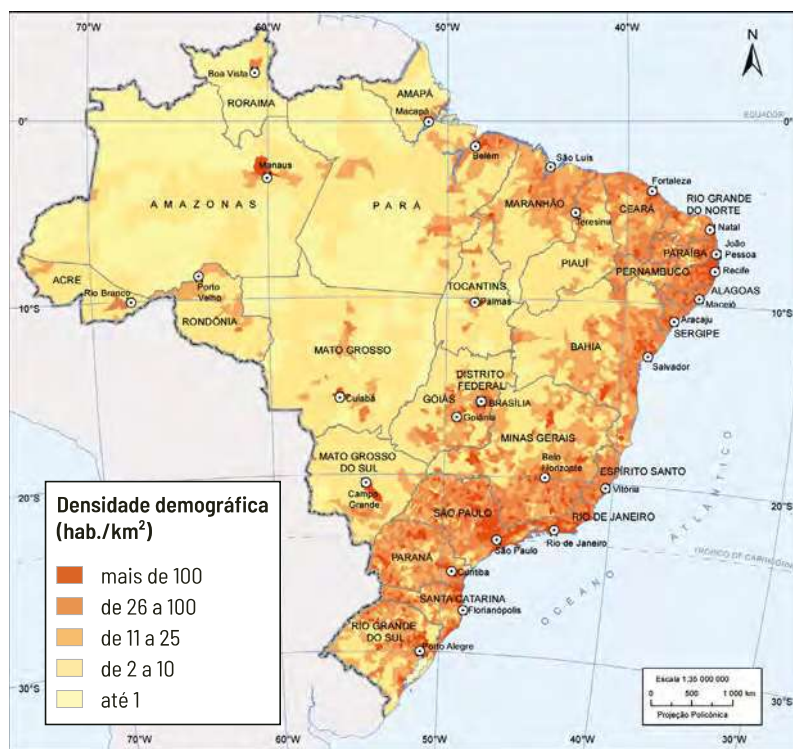


## DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO (2022)



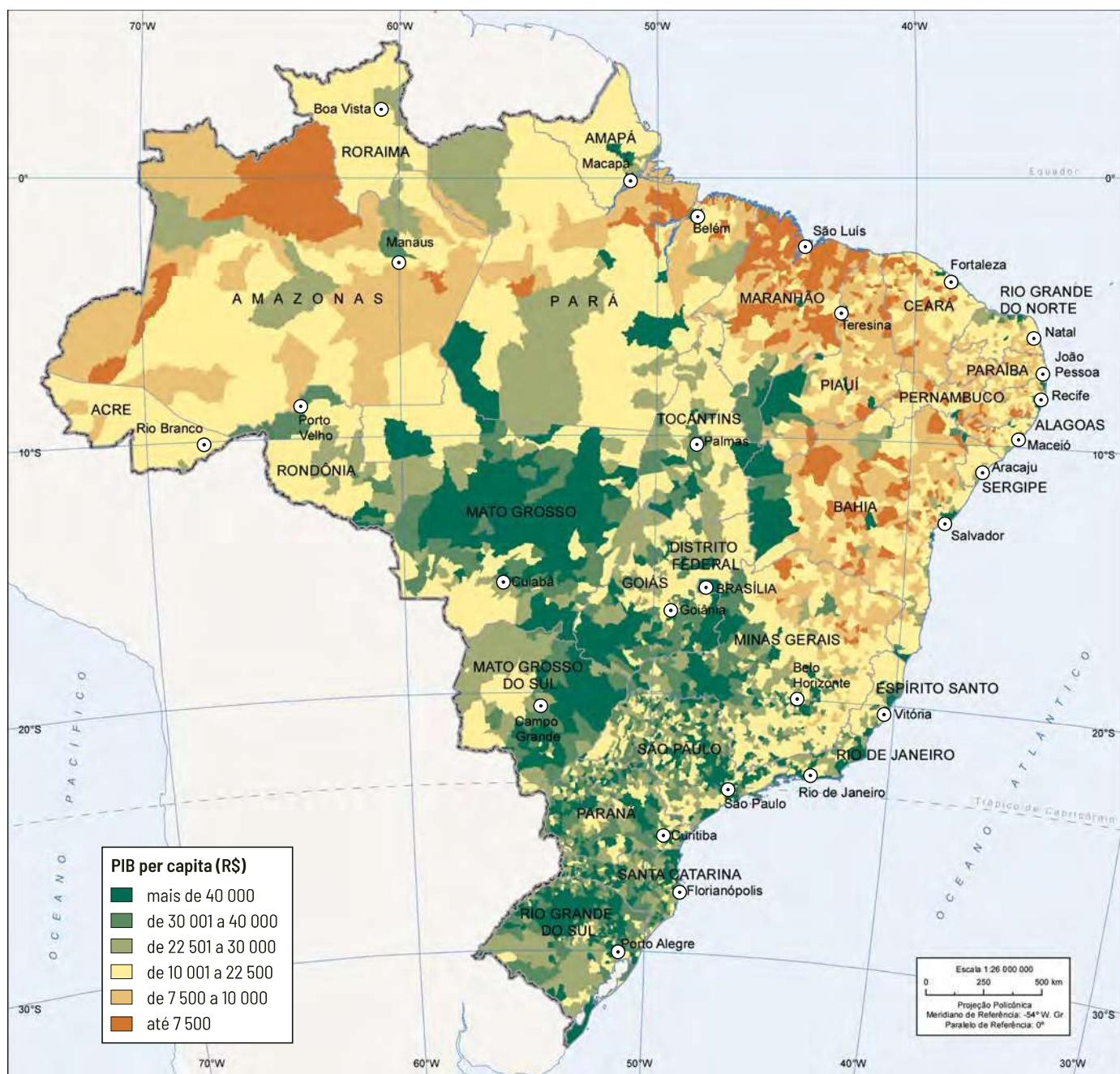
Fonte: IBGE (2025).

## DENSIDADE DEMOGRÁFICA (2022)



Fonte: IBGE (2025).

## PIB PER CAPITA (2019)



Fonte: IBGE (2025).

Após a leitura dos mapas, pense sobre as questões a seguir.



## PARA REFLETIR

Olhar para um mapa é como abrir uma janela para compreender melhor o território. O que essas imagens revelam sobre o Brasil além das linhas e cores?

Compare os diferentes mapas apresentados: o que eles mostram sobre a diversidade e sobre os contrastes existentes no nosso país?

Cada mapa conta uma história. Ao colocá-los lado a lado, você consegue perceber padrões, desigualdades e potenciais?

Ao observar os mapas, é impossível não se perguntar: por que alguns territórios concentram pessoas, infraestrutura e riqueza, enquanto outros concentram natureza, mas permanecem economicamente frágeis? A leitura conjunta dos mapas revela que a população brasileira se distribui de forma desigual, fortemente concentrada na Mata Atlântica, onde a urbanização histórica, a infraestrutura e os serviços impulsionaram altas densidades demográficas e maior dinamismo econômico. Já a Amazônia, apesar de ocupar quase metade do território nacional, permanece pouco povoada, mostrando como fatores naturais, históricos e políticos moldam profundamente a ocupação do espaço.

Essa desigualdade torna-se ainda mais evidente quando cruzamos os mapas ambientais e econômicos. A Amazônia abriga uma das maiores riquezas naturais do planeta — biodiversidade, água, florestas e serviços ecossistêmicos essenciais —, mas essa abundância não se traduz em riqueza econômica para sua população, refletida em um PIB per capita relativamente baixo. O contraste provoca uma pergunta central para o planejamento territorial: quem se beneficia da riqueza dos territórios e a que custo? Ler os mapas lado a lado nos convida a enxergar não apenas desigualdades, mas também potenciais não realizados — e a reconhecer que fortalecer a resiliência territorial passa por repensar modelos de desenvolvimento, uso do solo e distribuição de oportunidades, respeitando os limites e as vocações de cada território.

## REFLITA SOBRE AS QUESTÕES A SEGUIR E TENTE RESPONDÊ-LAS MENTALMENTE

Quais regiões possuem a maior diversidade de biomas e/ou a menor densidade populacional?  
Dica: observe os mapas de biomas e de densidade demográfica.

Você consegue perceber alguma relação entre a distribuição do PIB per capita e o tipo de uso do solo?  
Dica: compare os mapas socioeconômicos com o de uso e cobertura do solo.

Em sua opinião, quais fatores naturais — como clima, relevo ou disponibilidade de água — podem influenciar a ocupação humana em determinadas áreas do país?  
Dica: analise os mapas físico-naturais em conjunto com a distribuição populacional.

Há alguma região que combine baixa densidade demográfica, grande extensão territorial e elevada presença de vegetação nativa?

Quais oportunidades ou desafios esses questionamentos podem representar para o planejamento territorial?

A composição por biomas é um dos fatores físico-naturais que caracterizam a diversidade do território brasileiro. Essa composição pode ser feita de modo complementar a partir dos dados do mapeamento realizado pelo MapBiomas, conforme apresentado a seguir.

# PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS BIOMAS NA TOTALIDADE DO TERRITÓRIO BRASILEIRO



Dados de 2023.

Fonte: Adaptado de MapBiomias (2025).

Imagens: 1) Wirestock / Freepik. 2) Henner Damke / Shutterstock. 3) Artush / Shutterstock. 4) Cavan Images - Offset / Shutterstock. 5) Wikimedia. 6) Giedrius / Shutterstock. 7) Rob Jansen / Shutterstock. 8) Cláudio Dias Timm / Wikimedia.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre o mapeamento, acesse o site do MapBiomias, disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/>.

Essa formação do país, com biomas e elementos sociais, políticos e econômicos, foi fundamental para a segmentação do território em cinco regiões. Tal divisão, estabelecida em 1990, no contexto da publicação da Constituição Federal de 1988, ainda está vigente. Essa regionalização, portanto, é chave para compreender as políticas públicas regionais e territoriais do país.

Uma característica importante é que cada região brasileira é uma subunidade do sistema nacional e não possui qualquer nível de autonomia. As distribuições das relações de força e de poder do território nacional que contribuíram para a delimitação regional vigente estão representadas nas participações percentuais das regiões nos totais do Brasil.

## CONTRIBUIÇÕES PERCENTUAIS DAS REGIÕES BRASILEIRAS NOS TOTAIS DO PAÍS EM DIVERSOS INDICADORES SOCIAIS, ECONÔMICOS E AMBIENTAIS, ENTRE 1991 E 2022

Informação	1991					2022				
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
População	6,83	28,94	6,42	42,73	15,07	8,55	26,91	8,02	41,78	14,74
Produto Interno Bruto - PIB*	4,71	13,37	6,10	58,71	17,11	5,70	13,80	10,60	53,30	16,60
Área total	45,36	18,26	18,90	10,87	6,61	45,31	18,29	18,87	10,89	6,64
Área com vegetação natural	58,45	18,25	15,77	5,04	2,50	60,73	17,73	13,25	5,47	2,81
Superfície com água	56,08	9,10	15,37	7,62	11,83	60,04	9,59	9,11	7,93	13,33
Área com agropecuária	8,03	21,92	26,02	29,39	14,63	17,76	21,48	27,80	21,21	11,74
Área com mineração	42,79	5,42	29,09	18,82	3,88	55,16	5,36	19,85	16,88	2,75
Área com infraestrutura urbana	11,53	21,35	11,89	36,37	18,86	9,29	22,48	12,25	37,68	18,29

Fonte: Adaptado de IPEA (2025); IBGE (2024b); MapBiomas (2025).

Nota: \*A valores correntes, segundo informações obtidas em documentos do IPEA (2025) e do IBGE (2024b).

Esses dados nos permitem fazer algumas análises e reflexões sobre o Brasil.

## REFLEXÕES

### **Qual região mais cresceu em participação populacional entre 1991 e 2022?**

A Região Norte foi a que mais cresceu em pontos percentuais, passando de 6,83% para 8,55% da população total do Brasil. Esse crescimento está ligado à migração interna, à expansão da fronteira agrícola e à urbanização em áreas da Amazônia Legal.

### **Qual região concentra a maior parte da vegetação natural do país? Essa participação aumentou ou diminuiu?**

A Região Norte concentra mais de 60% da vegetação natural do país. Houve aumento proporcional dessa cobertura, mesmo com pressões de desmatamento, indicando que a maior parte da vegetação preservada ainda está nessa região.

### **A urbanização avançou de forma uniforme nas regiões?**

Não. Além de terem continuado a se expandir, o Sudeste e o Nordeste continuam com as maiores infraestruturas urbanas do país.

### **Há alguma região que tenha aumentado sua participação na mineração?**

Sim, a Região Norte passou de 42,79% para 55,16% da área de mineração no Brasil. Isso mostra a intensificação da exploração mineral na Amazônia.

### **O PIB está distribuído de forma proporcional entre as regiões?**

Não. O Sudeste continua com a maior participação econômica, mesmo com perdas relativas de seu resultado e da sua contribuição para a população do país. Isso indica uma concentração de riqueza e atividades econômicas mais complexas nessa região.

### **Há alguma contradição entre os dados apresentados?**

Sim. Regiões como a Norte, ricas em recursos naturais, têm alta participação na vegetação, na água e na mineração, mas menor participação na infraestrutura urbana.

A apresentação dos dados para os anos de 1991 e 2022 está relacionada ao fato de eles serem o primeiro e o último levantamento censitário realizado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, respectivamente. Nesse período, os territórios passaram por diversas transformações e os indicadores nos ajudam a compreender essas mudanças nas diferentes regiões do país.

Os territórios continuarão se transformando e, nesse contexto, as políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial podem contribuir para organizar quais transformações são possíveis em cada território.



BOAS PRÁTICAS

A importância disso é evitar conflitos territoriais, bem como preparar os territórios para as transformações que estão por vir. É como se tais políticas organizassem a transformação da colcha de retalhos, identificando quais fios podem ser reforçados ou quais tecidos precisam ser substituídos.

## UNIDADE 5

# MARCOS LEGAIS E O PAPEL DO ESTADO: A CONSTITUIÇÃO E OS ENTES DA FEDERAÇÃO

Além dos mapas e dados, precisamos olhar para as regras formais que orientam a organização do território.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a União, os estados e os municípios têm responsabilidades compartilhadas para reduzir desigualdades sociais e regionais. Observe a figura a seguir.

### CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO



Veja que a Constituição Federal indica como o território brasileiro é administrado, considerando sua organização e as divisões em municípios, estados e nação, com foco nos principais aspectos da legislação nacional.

No Brasil, diante dos desafios associados à gestão de seu território, dada sua dimensão e variedade de características, o Estado brasileiro estabeleceu o Pacto Federativo durante a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esse pacto tem como objetivo obter uma aliança política e administrativa entre seus entes federados, de modo a distribuir atribuições, direitos e deveres.

Sobre o Pacto Federativo e a distribuição de atribuições, direitos e deveres aos entes federados, analise o quadro a seguir.

ORGANIZAÇÃO DOS NÍVEIS DE PODER DO ESTADO BRASILEIRO NAS ESFERAS FEDERAL, MUNICIPAL E ESTADUAL			
Poder	Esfera		
	Federal (União)	Estadual	Municipal
<b>Executivo</b>	Presidente da República	Governador	Prefeito
<b>Legislativo</b>	Congresso Nacional (deputados federais e senadores)	Assembleia Legislativa (deputados estaduais)	Câmara Municipal (vereadores)
<b>Judiciário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supremo Tribunal Federal</li> <li>- Superior Tribunal de Justiça</li> <li>- Tribunais da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral e da Justiça Militar Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribunal de Justiça</li> <li>- Juízes de direito</li> <li>- Tribunais do júri</li> <li>- Juizados especiais</li> <li>- Justiça Estadual Militar</li> </ul>	Não possui

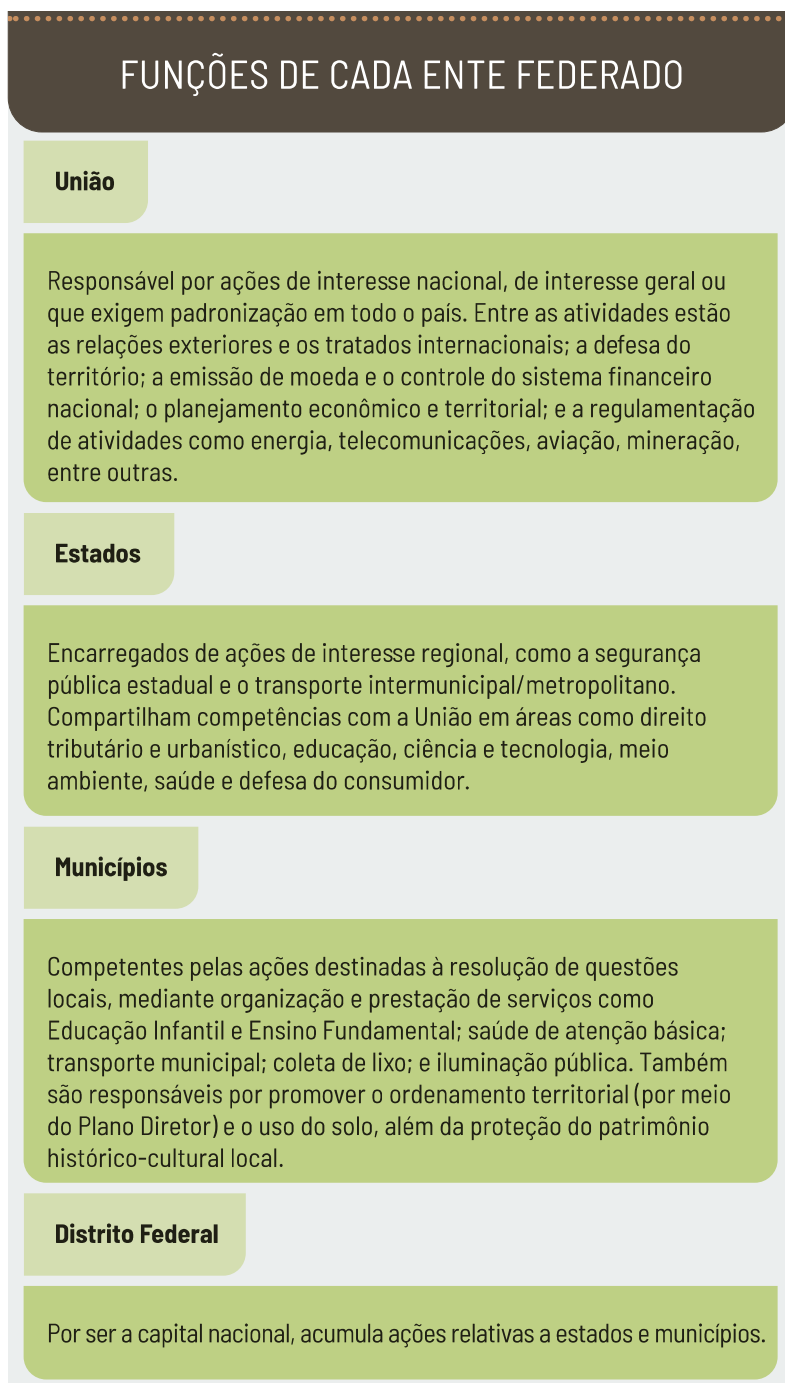
Fonte: Adaptado da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (2025).

A principal mudança na forma de organização do Estado brasileiro durante a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi a inserção dos municípios e do Distrito Federal entre seus entes federados.

Dado que essa alteração ocorreu a partir de uma estrutura já existente, Góes e Mello (2018) indicam que o modelo de pacto federativo foi instituído por meio de uma “força centrífuga”, ou seja, do centro para fora, mediante a desagregação do “Estado Unitário Absoluto” para um “Estado Federado”.

Tal situação favorece a predominância do poder central (União) na repartição de competências, de arrecadação tributária e de formulação e execução de políticas públicas.

A Constituição de 1988 também determina funções para cada ente federado.



Assim, cada ente da Federação passou a ter uma função específica para formular e realizar políticas públicas, embora, em alguns casos, haja um envolvimento de mais de um deles.

Os serviços de saúde, educação, cultura, meio ambiente, saneamento, habitação e assistência social, por exemplo, diante de suas importâncias, são realizados pelos três entes da Federação, como indicado no artigo 23º da Constituição Federal de 1988.

Conheça os principais desafios que os municípios enfrentam no trecho narrado, transcrito da versão on-line deste módulo.



## TRECHO NARRADO

Com o passar do tempo, os governos federal e estadual passaram a distribuir maiores recursos orçamentários e atividades para os municípios, pelo fato de estarem mais próximos da realidade e das necessidades da população.

No entanto, essa atribuição passou a ser um desafio aos municípios, em razão das dificuldades de se manterem os níveis de qualidade dos serviços públicos prestados, os quais, até então, eram de responsabilidade de outros entes da Federação.

Somam-se a isso as dificuldades relacionadas à arrecadação dos municípios, que se mantém praticamente em torno de 19% do orçamento total do país desde o início dos anos 2000. Em alguns momentos, os municípios não conseguem arrecadar o suficiente para manter a estrutura básica da prefeitura e da câmara, o que faz com que dependam de repasses dos governos federal e estadual.

A proximidade com a população, embora seja um ponto favorável para a condução de políticas públicas, também se torna um desafio, já que as gestões municipais são mais expostas a críticas e reclamações, mesmo em situações que não sejam de sua competência.

Além disso, muitos municípios carecem ainda de estruturas e de corpos técnicos para definir, executar e acompanhar as políticas que são de sua competência.

Uma das possíveis soluções para contornar essa situação é a organização de consórcios intermunicipais, tema que será abordado nas próximas unidades.

## UNIDADE 6

# ATUAÇÃO TERRITORIAL E CONFLITOS

Diferentes políticas públicas, quando não estão devidamente alinhadas, têm potencial de gerar conflitos territoriais. Já presenciamos episódios de conflitos a partir de políticas de infraestrutura, como energia ou transporte, e de meio ambiente ou mesmo política de desenvolvimento econômico e social.

### POSSÍVEIS IMPACTOS DECORRENTES DE EVENTUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DISSONÂNCIA COM OS ATORES DO TERRITÓRIO

#### **Implantação de uma obra de infraestrutura e povos tradicionais**

A construção de uma grande estrada que atravessa uma área ocupada por comunidades tradicionais, como indígenas ou quilombolas, pode causar sérios conflitos territoriais. Essas comunidades muitas vezes não são consultadas, perdendo parte de suas terras e tendo seu modo de vida prejudicado. Além dos impactos ambientais, a obra interfere na cultura local, no acesso a recursos naturais e na permanência dessas populações no território, mostrando como políticas públicas de infraestrutura podem entrar em choque com os direitos de povos tradicionais.

#### **Valorização imobiliária e população residente em áreas turísticas**

O crescimento do turismo de alto padrão em cidades litorâneas muitas vezes atrai grandes empreendimentos, como resorts e condomínios de luxo. Isso provoca uma valorização acelerada dos imóveis, tornando os aluguéis e terrenos inacessíveis para os moradores de baixa renda. Como resultado, muitas famílias são expulsas ou forçadas a viver em áreas mais afastadas e sem infraestrutura. Esse conflito territorial revela como políticas de incentivo ao turismo, sem o devido planejamento, e a especulação imobiliária podem impactar negativamente o direito à moradia e à permanência das populações locais.

É possível perceber com os exemplos que os conflitos atingem diferentes grupos e/ou interesses envolvidos. Esses são apenas dois exemplos, existem ainda mapeamentos de conflitos territoriais como:

- **Portal Pública:** agência de jornalismo investigativo que reúne informações sobre violência e injustiça fundiária na Amazônia Legal.
- **(FIOCRUZ):** que faz levantamentos sobre os conflitos relacionados à injustiça ambiental e à saúde no país.

Essas duas fontes de estudo possuem como elementos comuns os conflitos gerados pelas ações humanas e pelas condições sociais e econômicas das pessoas envolvidas, além das disputas referentes à distribuição desigual de recursos naturais, como terra, água e minérios.



## CONCEITO-CHAVE

Esses fatores mostram como é importante criar políticas públicas que ajudem a organizar o território brasileiro. Isso tende a minimizar e/ou prevenir os conflitos gerados por essas situações, além de contribuir para direcionar a ocupação e o desenvolvimento sustentável do país.



## SAIBA MAIS

Para saber mais sobre esses mapeamentos, acesse o site da FIOCRUZ, disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/> e o site do portal Pública, disponível em: <https://mapadosconflitos.apublica.org/mapa>.

### Mudanças na ocupação do solo: por que planejar melhor o uso do território?

Ao longo das últimas décadas, o Brasil passou por transformações significativas na forma de utilização do território. A tabela com dados do MapBiomias (1991 a 2022) mostra que áreas antes praticamente cobertas por florestas ou vegetações naturais deram lugar à agropecuária, à mineração, à expansão urbana e à infraestrutura. Isso revela um movimento intenso de substituição de paisagens naturais por usos produtivos e urbanos.

## ÁREAS POR TIPO DE USO DO SOLO NO BRASIL, EM HECTARES

Uso do solo	Área (em hectares)			Em participação %	
	1991	2022	TGCA 1991 - 2022	1991	2022
<b>1 Floresta</b>	581.825.538	506.288.745	-0,45%	68,39	59,52
1.1 Formação florestal	400.278.592	353.730.306	-0,40%	47,05	41,58
1.2 Formação de savana	138.706.044	111.701.627	-0,70%	16,31	13,13
1.3 Mangue	1.024.596	1.038.609	0,04%	0,12	0,12
1.4 Floresta inundável	41.177.79	39.189.519	-0,16%	4,84	4,61
1.5 Vegetação de restinga arborizada	638.514	628.684	-0,05%	0,08	0,07
<b>2 Formação natural não florestal</b>	50.950.298	46.835.620	-0,27%	5,99	5,51
2.1 Pantanal	20.241.521	17.994.381	-0,38%	2,38	2,12
2.2 Pastagem	28.143.003	26.280.115	-0,22%	3,31	3,09
2.3 Plano de maré hipersalino	65.989	55.592	-0,55%	0,01	0,01
2.4 Vegetação herbácea de restinga	204.521	218.271	0,21%	0,02	0,03
2.5 Afloramento rochoso	2.295.264	2.287.262	-0,01%	0,27	0,27
<b>3 Agricultura</b>	193.061.211	272.678.845	1,12%	22,69	32,05
3.1 Pasto	122.854.298	163.255.627	0,92%	14,44	19,19
3.2 Agricultura	26.881.477	61.071.228	2,68%	3,16	7,18
3.3 Plantação florestal	2.935.925	8.939.547	3,66%	0,35	1,05
3.4 Mosaico de usos	40.389.511	39.412.443	-0,08%	4,75	4,63

Fonte: Adaptado de MapBiomass (2025).

Nota: \*TGCA é a Taxa Geométrica de Crescimento Anual e representa o percentual de crescimento dos resultados ao longo de um ano dentro do intervalo avaliado.

## ÁREAS POR TIPO DE USO DO SOLO NO BRASIL, EM HECTARES

Uso do solo	Área (em hectares)			Em participação %	
	1991	2022	TGCA 1991 - 2022	1991	2022
<b>4 Área sem vegetação</b>	4.277.065	6.234.876	1,22%	0,50	0,73
<b>4.1 Praia, duna e local de areia</b>	450.780	377.869	-0,57%	0,05	0,04
<b>4.2 Área urbana</b>	2.224.175	4.025.629	1,93%	0,26	0,47
<b>4.3 Mineração</b>	114.243	439.027	4,44%	0,01	0,05
<b>4.4 Outras áreas não vegetadas</b>	1.487.867	1.392.351	-0,21%	0,17	0,16
<b>5 Água e ambiente marinho</b>	20.556.803	18.636.995	-0,32%	2,42	2,19
<b>5.1 Rio, lago e oceano</b>	20.520.129	18.576.774	-0,32%	2,41	2,18
<b>5.2 Aquicultura</b>	36.674	60.221	1,61%	0,00	0,01
<b>6 Não observado</b>	13.493	9.327	-1,18%	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>850.684.408</b>	<b>850.684.408</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Adaptado de MapBiomass (2025).

Nota: \*TGCA é a Taxa Geométrica de Crescimento Anual e representa o percentual de crescimento dos resultados ao longo de um ano dentro do intervalo avaliado.

Entre os destaques, está a redução das áreas florestais, especialmente da formação savânica, e o avanço da agricultura e pecuária, que passaram a ocupar mais de 32% do território em 2022. A área urbana praticamente dobrou nesse período, indicando um crescimento acelerado das cidades, muitas vezes de forma desordenada. Também chama a atenção o crescimento expressivo da área de mineração, ainda que em menor proporção, por seus impactos concentrados e localizados.

Essas transformações, embora associadas a atividades econômicas importantes, têm provocado desequilíbrios ambientais, sociais e territoriais. O avanço não planejado da ocupação pode gerar problemas como desmatamento, escassez de água, aumento de áreas de risco, perda de biodiversidade e conflitos pelo uso do solo.

Diante desse cenário, fica evidente a importância do planejamento e do ordenamento territorial. Esses instrumentos ajudam a organizar o uso da terra com base em critérios técnicos, sociais, ambientais e econômicos, respeitando as características e vocações de cada região. O planejamento territorial permite, por exemplo, definir onde pode haver expansão urbana, onde é prioritária a conservação ambiental e onde é possível desenvolver atividades produtivas de forma sustentável.

Além disso, o ordenamento territorial contribui para evitar sobreposições de usos conflitantes — como áreas de preservação afetadas por grandes obras ou moradias construídas em locais vulneráveis. Ele também facilita a tomada de decisões integradas entre diferentes políticas públicas, como habitação, mobilidade, agricultura, meio ambiente e defesa civil.



Imagem: Adaptado de PreciousJ / Shutterstock.



PARA FIXAR

Em resumo, os dados do MapBiomas não apenas ilustram mudanças — eles sinalizam urgências. Para garantir um futuro equilibrado, é preciso conhecer o território, interpretar seus usos e planejar ações que combinem desenvolvimento com conservação e justiça social. Planejar o território é cuidar do presente pensando nas próximas gerações.

Antes de aprofundarmos esse debate, é importante compreender a relevância de uma atuação territorial na implementação de políticas públicas, o que será visto no próximo módulo.

Estamos chegando ao final do módulo. Leia as afirmações a seguir e reflita se você internalizou os conhecimentos gerais apresentados ao longo deste conteúdo.



## CHECKLIST DE APRENDIZADO

- Sei explicar o conceito de território como algo em constante transformação.
- Entendo o que significa olhar para o território em diferentes escalas.
- Reconheço a importância de mapas, de dados e de marcos legais para compreender e planejar o território.

A seguir, veja uma retomada dos principais pontos abordados neste módulo.



## SÍNTESE

Neste módulo, você conheceu o território como uma colcha de retalhos dinâmica, que está sempre sendo costurada e recosturada pelas ações humanas e pelas forças da natureza. Viu também que compreender o território exige olhar em diferentes escalas – do local ao nacional – e usar instrumentos como mapas, dados e marcos legais para orientar decisões.

### **Você finalizou o Módulo 1!**

No próximo, veremos por que é tão importante atuar territorialmente, reconhecendo os desafios e as oportunidades de trabalhar em rede sobre essa grande colcha.

---

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G (org.). **Territórios em movimento**: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: Sebrae, 2004. p. 23-69. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/E1C3CE6A43DBDB3203256FD6004907B7/\\$File/NT00031436.pdf#page=24](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E1C3CE6A43DBDB3203256FD6004907B7/$File/NT00031436.pdf#page=24). Acesso em: 10 jan. 2025.

APÓS ATUAÇÃO do Governo Federal, ONU reconhece expansão do território marítimo brasileiro. **Agência Gov.**, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/apos-atuacao-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-da-marinha-onu-reconhece-expansao-do-territorio-maritimo-brasileiro>. Acesso em: 4 abr. 2025.

ARAÚJO, V.C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2002. (Texto para discussão, 45). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 9 jan. 2025.

ÁREA marítima equivalente a uma Alemanha dará ao Brasil maior poder geopolítico e acesso a minerais, diz Marinha. **G1**, 5 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/04/05/area-maritima-equivalente-a-uma-alemanha-dara-ao-brasil-maior-poder-geopolitico-e-acesso-a-minerais-diz-marinha.ghtml>. Acesso em: 5 abr. 2025.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Planos de Aula**: Legislativo, Executivo e Judiciário: as funções e o diálogo entre os poderes. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/servicos/escola-do-legislativo/espaco-de-aprendizagem/planos-de-aula/arquivos2/constituicao-federal-de-1988-a-constituicao-cidada\\_0001/index.html](https://www.almg.gov.br/servicos/escola-do-legislativo/espaco-de-aprendizagem/planos-de-aula/arquivos2/constituicao-federal-de-1988-a-constituicao-cidada_0001/index.html). Acesso em: 10 jan. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS. **Especial explica competências da União, Estados e Municípios na gestão dos serviços públicos**. 2 abr. 2014. Disponível em: <https://abm.org.br/especial-explica-competencias-da-uniao-estados-e-municipios-na-gestao-dos-servicos-publicos>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BERNARDES, A. Milton Santos: os conceitos geográficos e suas concepções. **Formação**, v. 27, n. 50, p. 275-299, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/6564/5610>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **A retomada da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **GTI-PNOT: 3ª reunião ordinária – 20/02/2025**. Definições e princípios da PNOT. Brasília, DF: MIDR, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Política pública em dez passos**. Brasília, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/Do/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/Do/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

FIOCRUZ. **Mapa de conflitos: injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>. Acesso em: 4 abr. 2025.

FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de pesquisa**, v. 18, p. 211–259, set. 1999. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Klaus-Frey/publication/267241518>. Acesso em: 20 fev. 2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Infográfico: Ciclo da Política Pública**. 1 set. 2021. Disponível em: <https://fgvclear.org/infografico-ciclo-da-politica-publica/>. Acesso em: 28 jan. 2025.

GÓES, G. S.; MELLO, C. M. Pacto federativo brasileiro: desafios na contemporaneidade. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 43, p. 18–35, 2018. Disponível em: <http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/117/99>. Acesso em: 19 dez. 2025.

GRANJA, C. D.; CARNEIRO, A. M. O programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 29, p. 183–205, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/n4BNgqb3M9bvBPVqRqPqMCP>. Acesso em: 4 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conheça o Brasil – Território. **IBGE Educa**, [2025]. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/20591-introducao.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil**: acesso ao produto. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 5 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017a. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2022, PIB cresce em 24 unidades da federação**. 14 nov. 2024b. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41893-em-2022-pib-cresce-em-24-unidades-da-federacao#:~:text=Em%202022%2C%20o%20Produto%20Interno,7%25\)%20as%20%C3%BAnicas%20exce%C3%A7%C3%B5es](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41893-em-2022-pib-cresce-em-24-unidades-da-federacao#:~:text=Em%202022%2C%20o%20Produto%20Interno,7%25)%20as%20%C3%BAnicas%20exce%C3%A7%C3%B5es). Acesso em: 5 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEADATA. [S.l.], 2025. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 23 jan. 2025.

LINO, L. S. **Os caminhos para a produção no interior do Espírito Santo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-01072021-202543/en.php>. Acesso em: 8 jan. 2025.

MAPBIOMAS BRASIL. **Mapas e dados**. 2025. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

MATTOS, A. N. Três níveis de governo: o que faz o federal, o estadual e o municipal? **Politize!**, 16 ago. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/niveis-de-governo-federal-estadual-municipal/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

MELLO, L. J. A. Políticas Públicas e Governo Local. **Módulo 1: O Município na Federação Brasileira**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6627/2/PPGL\\_M%C3%B3dulo%201.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6627/2/PPGL_M%C3%B3dulo%201.pdf). Acesso em: 9 jan. 2025.

POLÍTICAS Públicas: entenda o que são, para que servem e veja exemplos. **CNN Brasil**, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/politicas-publicas>. Acesso em: 10 jan. 2025.

PORTAL PÚBLICA. **Mapa dos conflitos**, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://mapadosconflitos.apublica.org/mapa>. Acesso em: 4 abr. 2025.

QUEIROZ, C. M. B.; SÁ, E. N. C.; ASSIS, M. M. A. Qualidade de vida e políticas públicas no município de Feira de Santana. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, p. 411-421, 2004. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2004.v9n2/411-421/pt>. Acesso em: 18 jan. 2025.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Manuscrito, elaborado para o Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.) **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. (Coletânea v. 1). Disponível em: [https://gestaopublica.vgd.ifmt.edu.br/media/filer\\_public/ce/a0/cea030e8-9269-4743-af55-04a2b-cb52b9e/coletanea\\_enrique\\_saravia\\_volume\\_1.pdf](https://gestaopublica.vgd.ifmt.edu.br/media/filer_public/ce/a0/cea030e8-9269-4743-af55-04a2b-cb52b9e/coletanea_enrique_saravia_volume_1.pdf). Acesso em: 30 jan. 2025.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2912>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SOUZA, E. B. C.; GEMELLI, V. Território, região e fronteira. Análise Geográfica Integrada da Fronteira Brasil/Paraguai. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 13, n. 2, p. 101-116, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951688008.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

# MÓDULO 2

A IMPORTÂNCIA  
DE UMA ATUAÇÃO  
TERRITORIAL

---

## APRESENTAÇÃO DO MÓDULO

Olá, cursista!

Agora que entendemos o território como uma colcha de retalhos feita de múltiplos tecidos e escalas, é hora de refletir: por que precisamos atuar territorialmente?

Assim como uma colcha pode se desgastar ou perder a harmonia se não for cuidada, os territórios também podem enfrentar desordem, conflitos e desigualdades se não houver cooperação e planejamento.

Sendo assim, imagine que essa colcha não está isolada, mas que ela está costurada com outras colchas pelo mundo inteiro. É isso que chamamos de globalização. Ela aproxima povos, economias e culturas, encurtando distâncias entre os territórios. Essa aproximação traz oportunidades, mas também aumenta riscos, uma vez que um rasgo em um pedaço pode se espalhar para vários outros.

Para que essa colcha não se desfaça, precisamos de um fio forte e equilibrado: o desenvolvimento sustentável, que une as dimensões econômica, social e ambiental. E é no território que essa costura acontece. Afinal, é nele que as pessoas vivem, produzem, se relacionam e sofrem diretamente os efeitos das mudanças globais, desde secas mais intensas no semiárido, enchentes no litoral, ondas de calor nas grandes cidades até crises econômicas e sanitárias que chegam de fora.

Neste módulo, vamos discutir como a atuação territorial fortalece a organização social, promove a sustentabilidade e prepara os territórios para enfrentar vulnerabilidades, como mudanças climáticas, crises econômicas e até pandemias.

Se o território é uma colcha de retalhos e precisa de cuidado e fortalecimento, também precisamos pensar como costurá-lo de forma planejada.

O planejamento funciona como o molde que guia a costura: ele ajuda a organizar os retalhos, decidir onde cada pedaço se encaixa melhor e garantir que o tecido final seja resistente e equilibrado. Neste módulo, também vamos compreender o papel do planejamento e do ordenamento territorial no Brasil, como eles se conectam ao orçamento público e quais instrumentos estão disponíveis para guiar essas decisões.

### Objetivos do módulo

- Demonstrar a relação entre globalização, desenvolvimento sustentável e território. Evidenciar as razões que justificam uma atuação territorial consciente e responsável para promover um equilíbrio entre o crescimento econômico, a preservação ambiental e a justiça social.
- Apresentar como as questões globais afetam o território, explicitar o que é o desenvolvimento sustentável e, ainda, esclarecer as principais razões para atuar territorialmente.

- Expor como o planejamento e o ordenamento territorial são instrumentos essenciais para a gestão pública eficaz, a redução das desigualdades regionais e a promoção da sustentabilidade e da resiliência dos territórios.
- Identificar a ideia de planejamento e sua relação com políticas públicas, além de mostrar o sistema orçamentário brasileiro (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), os instrumentos de planejamento territorial e o conceito de ordenamento territorial como tradução espacial das políticas.

## Siglas

IG - Indicação Geográfica

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PDM - Plano Diretor Municipal

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

PPA - Plano Plurianual

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

ZEEC - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

# UNIDADE 1

## A GLOBALIZAÇÃO E SEUS EFEITOS NO TERRITÓRIO

A globalização não é um fenômeno recente. Ela começou a ganhar força já muito antes com as grandes navegações, nos séculos XV e XVI, quando produtos, pessoas e culturas passaram a circular entre continentes. Mais tarde, ela evoluiu com o avanço dos transportes, das comunicações e da tecnologia da informação nos séculos XVIII, XIX e XX.

E, no século XXI, vivemos uma nova etapa: a velocidade das transformações tecnológicas, somada aos desafios globais, como as mudanças climáticas e as pandemias, está modificando profundamente a forma como vivemos, produzimos e nos relacionamos.



### ANALOGIA

Imagine que a colcha de retalhos que representa o mundo foi sendo costurada ao longo do tempo. No começo, os retalhos estavam distantes uns dos outros; depois, foram se aproximando com os navios, trens, aviões e cabos de comunicação. Hoje, essa costura é tão apertada que qualquer rasgo em um pedaço pode afetar vários outros ao redor.

A globalização, como veremos, gerou efeitos tanto positivos quanto negativos.

## EFEITOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA GLOBALIZAÇÃO

### Efeitos positivos

A globalização trouxe oportunidades, tais como: mais acesso a bens e serviços, circulação de ideias e culturas e abertura de mercados para produtos de diferentes lugares.

### Efeitos negativos

Ampliou vulnerabilidades, visto que desastres naturais ou crises econômicas têm repercussões em escala global; guerras, terrorismo ou crises políticas afetam não só os territórios diretamente envolvidos, mas também seus parceiros comerciais; por fim, a poluição, o desmatamento e as mudanças climáticas não respeitam as fronteiras territoriais.

Conclui-se, portanto, que a globalização é um fenômeno complexo e contraditório, capaz de impulsionar o desenvolvimento e a integração entre os povos, mas também de intensificar desigualdades e riscos que exigem cooperação e responsabilidade em escala global.



A pandemia da Covid-19, que surgiu em um ponto específico do planeta, em pouco tempo atingiu todos os continentes e impactou até mesmo pequenos municípios brasileiros.

Da mesma forma, o aumento do preço do petróleo, decidido por conflitos internacionais, pode elevar o custo do transporte e dos alimentos em qualquer região do Brasil.

## 1.1 Multiterritorialidade: quando pertencemos a vários lugares

No mundo globalizado, surge também o fenômeno da multiterritorialidade. Isso significa que pessoas, grupos ou instituições não pertencem mais a um único território, mas a vários ao mesmo tempo.

Ou seja, um agricultor familiar no interior do Piauí pode vender sua produção na feira local, mas também comercializá-la por aplicativos que alcançam clientes em capitais brasileiras ou até em outros países. Esse agricultor vive, ao mesmo tempo, em um território local e em um território global, conectado pela tecnologia.



Imagem: Zoteva / Shutterstock.

Nesse sentido, com tantas conexões e vulnerabilidades, surge uma questão central: como planejar e organizar os territórios em um mundo em constante mudança e desterritorialização?

Essa pergunta é essencial para o Brasil, um país de dimensões continentais, com enorme diversidade e desigualdades profundas. A atuação territorial precisa considerar não apenas o que acontece dentro das nossas fronteiras, mas também como estamos conectados ao restante do mundo.



## PARA REFLETIR

No seu município, você já percebeu algum impacto direto da globalização? Pode ser um produto que chega do outro lado do mundo, uma mudança de preço causada por fatores externos ou até uma transformação cultural influenciada por outros países.

Como evidenciado, embora a globalização traga inúmeros benefícios para a humanidade, ela também produz desafios e tensões que precisam ser enfrentados.



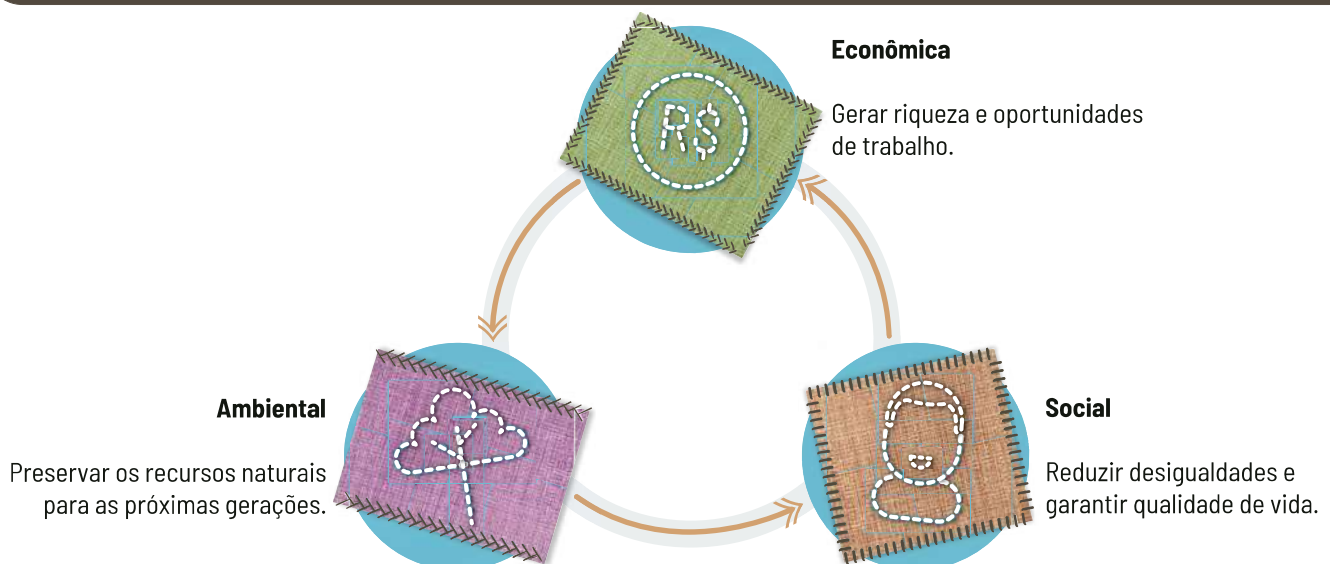
## CONCEITO-CHAVE

A globalização é como uma linha que costura a colcha de retalhos do mundo. Ela une os territórios, mas também pode rasgar alguns pedaços se não houver equilíbrio e cuidado.

### 1.2 O desenvolvimento sustentável: costura que equilibra

Se a globalização costura os pedaços da colcha de retalhos mundial, o desenvolvimento sustentável é o fio que garante que essa costura seja forte e equilibrada. Ele busca unir três dimensões que precisam andar juntas, como pode ser observado a seguir.

## AS TRÊS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Essas três dimensões precisam ser consideradas para que a globalização produza mais efeitos positivos.



ANALOGIA

Imagine puxar um cobertor só para um lado da cama. Quem está do outro lado fica descoberto. Da mesma forma, se cuidarmos apenas do crescimento econômico, sem olhar para as pessoas ou para o meio ambiente, a “colcha” fica curta e injusta.

### 1.3 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em 2015, a ONU lançou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são como uma grande “agenda mundial” para guiar os países até 2030. Eles funcionam como pontos de alinhamento na colcha de retalhos, mostrando onde reforçar para que ninguém fique de fora. Além disso, há um compromisso intergeracional, ou seja, um comprometimento com o futuro, pensando em quem vai usar a colcha daqui a alguns anos.

O Brasil, de forma voluntária, propôs um 18º objetivo, voltado à promoção da igualdade étnico-racial, visando eliminar o racismo e a discriminação étnico-racial contra povos indígenas e afrodescendentes, especialmente grupos populacionais afetados por múltiplas formas de discriminação.



ELIMINAR O RACISMO E A DISCRIMINAÇÃO ÉTNICO-RACIAL CONTRA POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES, ESPECIALMENTE GRUPOS POPULACIONAIS AFETADOS POR MÚLTIPLAS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO.

Fonte: Gov.br.

Entre as diferentes metas dos ODS, há questões territoriais envolvidas, como:



*“Promover a reparação integral das violações socioeconômica e cultural, das perdas territoriais e dos impactos ambientais nos territórios dos povos indígenas e afrodescendentes, especialmente os integrantes de comunidades tradicionais, favelas e comunidades urbanas, garantindo o direito à memória, verdade e justiça” (ONU, ODS 18, p. 6).*



SAIBA MAIS

Confira a cartilha do 18º ODS na íntegra, disponível em: [https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/camara-tematica/ods-18-igualdade-etnico-racial/CARTILHAMETAS\\_INDICADORES\\_ODS18.pdf](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/camara-tematica/ods-18-igualdade-etnico-racial/CARTILHAMETAS_INDICADORES_ODS18.pdf).

Conheça outros quatro ODS e a importância deles no contexto do Brasil.

## EXEMPLOS DE ODS E SUA RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO BRASILEIRO

1 ERRADICAÇÃO DA POBREZA



**ODS 1 – Eradicação da pobreza:** importante para as regiões rurais com baixo acesso à renda e aos serviços básicos.

6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO



**ODS 6 – Água potável e saneamento:** essencial para áreas urbanas que ainda sofrem com esgoto a céu aberto e comunidades rurais que enfrentam escassez de água.

11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS



**ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis:** guia para repensar a mobilidade urbana, a habitação digna e o planejamento de cidades resilientes.

13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA



**ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima:** fundamental para preparar o Brasil para enfrentar secas, enchentes e outros eventos extremos.

Assim, quando um município implanta a coleta seletiva (ODS 12 – Consumo e produção responsáveis) e, ao mesmo tempo, gera emprego para catadores de recicláveis (ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico), está costurando diferentes “pedaços” da colcha de forma integrada.



## PARA REFLETIR

Você já conhece algum projeto, no seu município ou região, que esteja relacionado a um ou mais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? Como ele contribui para tornar o território mais justo e sustentável?

Esses objetivos são um compromisso para promover o desenvolvimento sustentável do planeta em diversas áreas, tendo como prazo de planejamento o ano de 2030.



## CONCEITO-CHAVE

Os ODS não são apenas metas globais, na verdade, eles podem (e devem) ser aplicados em escala local e regional, orientando políticas públicas e iniciativas comunitárias.

Pelas características dos 18 objetivos, todos estão, de algum modo, interconectados e contemplam as diversas abordagens relacionadas à sustentabilidade.

## UNIDADE 2

# AS RAZÕES PARA UMA ATUAÇÃO TERRITORIAL

O Brasil é imenso e diverso. Assim, cada região tem seus potenciais e desafios: há áreas com infraestrutura avançada, enquanto outras ainda sofrem com falta de serviços básicos. Mas, além dessas desigualdades, os territórios enfrentam hoje um fator cada vez mais importante: os impactos das mudanças climáticas. Algumas regiões do semiárido nordestino, por exemplo, sofrem com secas cada vez mais intensas e prolongadas, aumentando a vulnerabilidade das populações rurais. Já as áreas litorâneas, como algumas cidades das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, correm risco de enchentes e erosão costeira com a elevação do nível do mar.



### ANALOGIA

É como se alguns pedaços da colcha estivessem reforçados e brilhando, enquanto outros estão puídos e frágeis. Para que toda a colcha tenha equilíbrio e beleza, precisamos cuidar das partes mais frágeis e garantir que elas estejam bem costuradas às demais.

Atuar territorialmente significa olhar para cada pedaço do tecido dessa colcha e, ao mesmo tempo, para o conjunto. É planejar políticas públicas que considerem a realidade local, mas que também estejam conectadas a estratégias regionais e nacionais.

Uma estrada construída sem planejamento pode facilitar o transporte de mercadorias, mas também pode provocar desmatamento descontrolado. Um novo bairro pode gerar oportunidades de habitação; mas, se não houver saneamento, criará problemas de saúde pública. Investimentos em turismo de alto padrão podem atrair riqueza, mas, se não houver inclusão, podem expulsar moradores de baixa renda do seu território.

Atuar territorialmente é reconhecer que as decisões sobre um pedaço da colcha afetam o tecido inteiro. É integrar economia, sociedade e ambiente, buscando reduzir desigualdades e evitar conflitos.



PARA REFLETIR

E no seu território? Você percebe situações em que uma decisão ou um projeto trouxe benefícios de um lado, mas gerou problemas em outro?

O Brasil é diverso e desigual e isso exige um olhar atento para cada território. Atuar territorialmente significa integrar políticas locais, regionais e nacionais. A falta de planejamento pode gerar conflitos e agravar vulnerabilidades. O ordenamento territorial ajuda a reforçar as partes frágeis da colcha e a costurá-la de forma mais justa e equilibrada.

Há muitas razões para promover uma atuação territorial, mas aqui vamos conhecer as 10 razões listadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2023) para agir territorialmente.

## 10 razões para agir territorialmente



## A ação territorial nos deixa mais atentos à complexidade.

Territórios são intermunicipais, intersetoriais, multidimensionais. Uma visão mais ampla sobre o desenvolvimento e o contato constante com outros municípios e outras realidades combate reducionismos e contribui para a redução das desigualdades regionais. Afinal, não adianta ser uma ilha de desenvolvimento em um mar de precariedade.

4

## A ação territorial exige de nós a capacidade de diálogo.

Desenvolve em nós a capacidade de articulação e abre espaço para a inovação, que emerge, justamente, do diálogo entre os diferentes, entre múltiplos atores, entre territórios distintos. Os territórios são facilitadores em processos de resolução de conflitos. O território é o intermédio entre o indivíduo e o mundo, e o diálogo é a base da governança territorial.

5

## Agir territorialmente amplia nossa empatia.

A partir do diálogo e do reconhecimento de nossas diferenças e dos valores que compartilhamos, nos tornamos mais sensíveis a outras realidades, outros contextos, outras lógicas de funcionamento ou formas de resolver problemas. Reformulamos, inclusive, a visão que temos de nós mesmos.

6

## A ação territorial promove solidariedade social e reduz os riscos de exclusão

Empatia e simpatia costumam ser fortalecidas por meio da proximidade, da construção de vínculos afetivos e de confiança. Com empatia, essa capacidade de colocar-se em um "novo" lugar, enxergamos para além das fronteiras políticas e/ou geográficas e somos capazes de identificar o que nos une e o que nos move.

7

## Agir territorialmente permite maiores ganhos em escala e capilaridade.

A ação territorial constrói novas escalas (intermediárias), constrói pontes entre a escala micro-local (a rua, o bairro, a praça) e as macroestruturas (as empresas, os investimentos estatais, as políticas públicas, a política institucional). Integra e amplia o potencial local, inserindo-o em dinâmicas externas, sem que a comunidade perca o controle do processo.

8

## Agir territorialmente amplia oportunidades de negócio e de geração de emprego e renda

Pensar territorialmente facilita a identificação e/ou o fortalecimento de uma 'identidade territorial', de uma 'identificação de origem', que deve nos identificar sem nos fragmentar. Permite a criação de marcas comuns, selos, etc.

9

## A ação territorial nos faz "errar melhor"... Errar mais rápido e mais barato

Quando agimos territorialmente, dialogamos com um número maior de atores, com formações, visões de mundo e perspectivas diferentes das nossas. Essa diversidade de atores e de realidades acelera processos de aprendizagem e de acúmulo de experiências, permitindo que eventuais erros sejam identificados e contornados mais rapidamente.



### Conheça mais sobre a estratégia Territórios Empreendedores

[www.sebrae.com.br/territorioempreendedores](http://www.sebrae.com.br/territorioempreendedores)



Fonte: SEBRAE (2023).

Entre os temas discutidos pelo SEBRAE, vamos abordar um pouco mais sobre o reconhecimento e o fortalecimento da “identidade territorial”, um processo que contribui para o aumento do “senso de pertencimento” dos moradores.



SAIBA MAIS

Conheça mais sobre a estratégia “Territórios Empreendedores” acessando a página do tema no site da SEBRAE, disponível em: [www.sebrae.com.br/territorioempreendedores](http://www.sebrae.com.br/territorioempreendedores).

Isso acontece porque, ao se identificar um elemento que represente os valores daquele lugar, isso favorece a criação de políticas de reconhecimento e de fortalecimento da cultura local.

Tal ação é importante porque, ao se planejarem ações que promovam o desenvolvimento e ajudem a construir uma visão de futuro para o território, é necessário levar em conta os elementos naturais e as próprias atividades humanas, tais como cultura e economia.

Um exemplo que ilustra essa situação são os patrimônios naturais e/ou culturais.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) classifica os patrimônios em culturais e naturais.

## PATRIMÔNIOS CULTURAIS E NATURAIS



### Patrimônios culturais

São os conjuntos de construções, monumentos ou sítios arqueológicos que compõem a memória, a identidade e a criatividade de um povo.



### Patrimônios naturais

Englobam os monumentos naturais as formações físicas e biológicas, geológicas e fisiográficas ou sítios naturais presentes em um território.

Imagens: 1) Parque Bondinho Pão de Açúcar. 2) Viagem e Turismo.

Essas definições foram criadas na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e foram oficialmente reconhecidas no Brasil por meio do Decreto nº 80.978, de 1977.

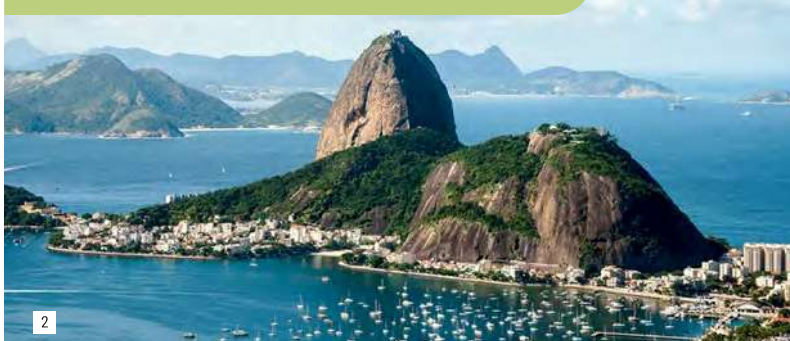
Alguns exemplos de patrimônios culturais e naturais que representam as diferentes regiões do país, incluindo manifestações culturais como o Carnaval de Olinda e a festa de Parintins, podem ser vistos a seguir.

## IMAGENS DE PATRIMÔNIOS CULTURAIS E NATURAIS DO BRASIL

Museu de Arte de São Paulo, em São Paulo – SP



Pão de Açúcar, em Rio de Janeiro – RJ



Carnaval de Olinda, em Olinda – PE



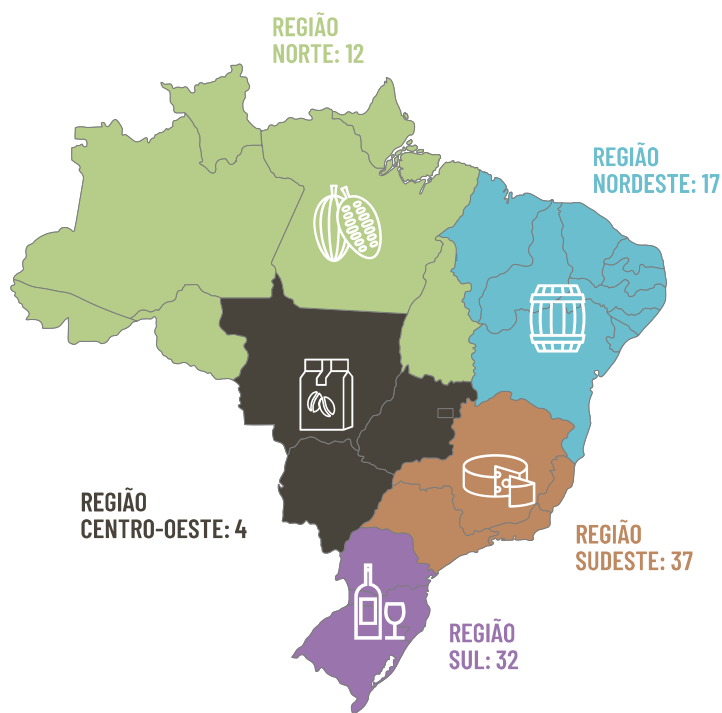
Festa de Parintins, em Parintins – AM



Imagens: 1) Tripadvisor. 2) Superinteressante. 3) Prefeitura de Olinda. 4) Senado Federal.

Entre as políticas que estimulam a geração de negócios, empregos e renda, também estão as Indicações Geográficas (IGs).

## INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS NO BRASIL



Fonte: Adaptado de Brasil 61.

Uma Indicação Geográfica (IG) é caracterizada como um produto ou serviço registrado em um determinado território, que apresenta características únicas devido aos recursos naturais ou elementos presentes naquela região.



Imagens: 1) Gold Cafés. 2) Fatura Brasil. 3) Boomi.



SAIBA MAIS

Mais informações sobre as IGs brasileiras podem ser encontradas na página do Gov.br, que apresenta o tema, disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/indicacao-geografica>.

Ainda sobre as razões para agir territorialmente, destaca-se a importância de que essas ações sejam implementadas por meio de esforços coletivos, envolvendo toda a comunidade que vive na área em questão.

Vale refletir que pensar em território é pensar nas pessoas que nele vivem. É valorizar suas formas de vida, sua cultura, sua relação com o meio ambiente e suas possibilidades de transformação.

O mundo é global, mas as soluções precisam ser locais. Nesta unidade, você viu que os desafios da globalização e do desenvolvimento sustentável exigem mais do que boas intenções, eles exigem planejamento sensível ao território. Na próxima unidade, vamos explorar como tornar o território mais resiliente por meio de práticas de planejamento eficazes e integradas.



#### PARA FIXAR

Vimos que o Brasil – essa imensa colcha de retalhos – está ligado ao mundo por muitos fios. A globalização mostrou como estamos conectados a outros territórios; o desenvolvimento sustentável nos ensinou que essa costura só será firme se equilibrar economia, sociedade e meio ambiente; e as razões para atuar territorialmente deixaram claro que nenhum retalho pode ser esquecido.

A principal mensagem que fica é: quando atuamos territorialmente, transformamos vulnerabilidades em oportunidades e preparamos nossos territórios para resistir e se adaptar às mudanças globais – sejam elas climáticas, econômicas ou sociais.




## UNIDADE 3 PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL


---

Se o território é uma colcha de retalhos, e já vimos que ele precisa ser cuidado e fortalecido, agora precisamos pensar como costurá-lo de forma planejada.

O planejamento é como o molde que guia a costura, ele ajuda a organizar os retalhos, decidir onde cada pedaço se encaixa melhor e garantir que o tecido final seja resistente e equilibrado. Nesta unidade, vamos compreender o papel do planejamento e do ordenamento territorial no Brasil, como eles se conectam ao orçamento público e quais instrumentos estão disponíveis para guiar essas decisões.



Planejar o território é como organizar os retalhos antes de costurá-los: escolher o lugar de cada pedaço, alinhar as bordas e garantir que o desenho final faça sentido.



### 3.1 O que significa planejar o território

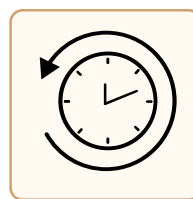
Planejar é pensar antes de agir. Envolve organizar um conjunto de ações de forma ordenada para aumentar as chances de alcançar os resultados desejados.

Em termos práticos, o ato de planejar significa olhar para o presente, entendendo os problemas e as oportunidades atuais; aprender com o passado, observando as experiências já vividas; e projetar o futuro, definindo cenários, objetivos e metas a partir de tendências.

## AÇÕES QUE COMPÕEM O PLANEJAMENTO



**Olhar para  
o presente**



**Aprender com  
o passado**



**Projetar  
o futuro**

No setor público, o planejamento é essencial porque ajuda a racionalizar recursos, ou seja, usar melhor o dinheiro público; antecipar riscos e corrigir rumos; dar transparência às ações governamentais e apoiar a tomada de decisão. Por isso, o planejamento se torna um instrumento de implementação de políticas públicas.



CONCEITO-CHAVE

Planejar é como traçar o desenho da colcha de retalhos antes de começar a costurá-la. Sem esse esboço, corremos o risco de perder tempo, gastar mais recursos e obter um resultado desigual.

Quando falamos de políticas públicas, alguns pontos precisam ser considerados, os quais veremos a seguir.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Setor de atuação

É a área temática em que a política será aplicada, como saúde, educação, saneamento, habitação, cultura, entre outras.

### Cobertura

Refere-se a quem será atendido (o público-alvo), quais critérios de inclusão serão adotados e em qual território a ação acontecerá.

Esses dois elementos guiam diagnósticos, objetivos e metas, ajudando a transformar intenções em ações concretas.



## PARA REFLETIR

Você já percebeu como uma mesma política pode gerar resultados diferentes em territórios distintos? Por exemplo, uma escola construída em uma área urbana adensada enfrenta desafios muito diferentes de uma escola em comunidade ribeirinha da Amazônia.

Não adianta planejar um programa nacional de habitação sem levar em conta as diferenças regionais: em áreas urbanas pode haver déficit de moradia verticalizada, enquanto em áreas rurais o problema pode ser a precariedade das casas e do acesso à água.

Assim, o território é central no planejamento, definindo onde as políticas serão aplicadas, quem será beneficiado e quais instrumentos serão necessários. Sem essa leitura, corre-se o risco de criar soluções genéricas, que não resolvem problemas locais.

Entretanto, planejar também traz desafios, que podem ser resumidos em três grandes componentes, como pode ser observado a seguir.

- Garantir a representatividade democrática e diversa da sociedade nos processos decisórios.
- Capacitar atores locais para superar a visão setorial, enxergando o território de forma integrada.
- Organizar meios de coordenação entre setores, públicos e escalas, sempre com foco no desenvolvimento territorial.

A Constituição Federal de 1988 reforça essa importância. O art. 193 determina que:

*“A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.*



*Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (Brasil, 1988).*

Ou seja, planejar não é apenas uma prática técnica, é um princípio constitucional voltado ao bem-estar e à justiça social, com participação da sociedade.



PARA REFLETIR

No seu município ou região, você conhece algum plano ou política pública que foi planejada coletivamente? Como a participação social poderia ter fortalecido ou melhorado esse processo?

Além disso, o art. 25, § 3º, da mesma Constituição, permite que os estados se organizem em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, justamente para planejar e executar políticas de interesse comum de forma integrada.



SAIBA MAIS

Obtenha mais orientações no curso "Planejamento Estratégico para Organizações Públicas", disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/107>.

### 3.2 O planejamento e o sistema orçamentário brasileiro

Planejar sem orçamento é como desenhar a colcha e não ter linha para costurá-la. É por isso que o planejamento público no Brasil está intimamente ligado ao sistema orçamentário.

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 165, que a União deve elaborar três instrumentos fundamentais, como demonstrado a seguir.

<b>Plano Plurianual (PPA)</b>	Elaborado a cada quatro anos, com diretrizes, objetivos e metas de médio prazo. Deve ser construído coletivamente, com participação social.
<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</b>	Elaborada anualmente, define metas e prioridades do governo para orientar a Lei Orçamentária Anual.
<b>Lei Orçamentária Anual (LOA)</b>	Define receitas e despesas do governo para o ano seguinte. Detalha obras, serviços e programas prioritários, seguindo o PPA e a LDO.

Esses instrumentos, regulamentados pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), valem também para estados e municípios. Eles organizam como o dinheiro público será arrecadado e gasto, garantindo que os planos saiam do papel.



O Plano Plurianual (PPA) merece destaque porque envolve todas as instâncias de governo e deve ser elaborado de forma participativa, garantindo integração territorial e social. Ele orienta programas e políticas de médio prazo, ajudando a distribuir recursos e indicar parcerias.



PARA REFLETIR

Você já ouviu falar no PPA do seu município ou estado? Sabe quais são as prioridades escolhidas para os próximos anos?

Além dessas peças, outros instrumentos legais e setoriais também orientam o planejamento, como planos de saúde, educação, saneamento e zoneamento territorial. Todos eles se conectam ao sistema orçamentário e ajudam a dar coerência às políticas públicas.



SAIBA MAIS

Mais informações sobre PPA, LDO e LOA são oferecidas por outros cursos:

- Elaboração e Avaliação do PPA: bases conceituais, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/519>.
- Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/404>.

### 3.3 O planejamento e as políticas setoriais e territoriais

Quando falamos de planejamento, não estamos tratando apenas de números em planilhas ou metas abstratas, estamos lidando com a organização da vida em sociedade. Lembre-se, é como costurar uma colcha: para cada pedaço de tecido (saúde, educação, transporte e habitação) é necessário escolher a linha certa, a medida adequada e a forma de conectá-lo com os outros pedaços. Só assim a colcha faz sentido e gera bem-estar para todos.



Entre os marcos legais mais importantes está o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Ele organiza as políticas urbanas brasileiras e estabelece que o uso da propriedade deve servir ao bem coletivo, à segurança, ao equilíbrio ambiental e ao bem-estar dos cidadãos.

O Plano Diretor Municipal (PDM) é um dos principais instrumentos previstos por essa lei. Ele é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, regiões metropolitanas, áreas turísticas e locais sujeitos a riscos ambientais e geológicos, entre outros casos. O Plano Diretor deve ser atualizado a cada dez anos e aprovado pela Câmara Municipal após consultas públicas.



Imagem: Prefeitura Municipal de Ibatiba - ES.

Em termos práticos, o Plano Diretor é como um “guia de costura” da cidade: ele define onde cada pedaço do tecido urbano deve ser colocado, onde se pode construir, preservar ou investir em infraestrutura, sempre garantindo qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico equilibrado.

O objetivo do PDM é garantir que o crescimento urbano seja justo, equilibrado e sustentável, para que bairros, equipamentos e infraestrutura sejam pensados como partes de uma colcha harmoniosa.

Elaborá-lo é um passo coletivo: diagnósticos técnicos, debates públicos, sugestões de moradores e aprovação em lei pela Câmara. Esse diálogo democrático fortalece o desenho final da cidade.

O PDM é, portanto, uma costura pensada e participativa, feita com referências, debates e ajustes que garantem que cada retalho da colcha esteja no lugar certo.



Imagem: Dragon Images / Shutterstock.

O Estatuto da Cidade possibilita instrumentos urbanísticos que o Plano Diretor pode adotar, tornando viável proteger, regular ou incentivar usos do solo, como os apresentados a seguir.

- Outorga onerosa do direito de construir: construir mais que o padrão basicamente permitido, com contrapartida à cidade.
- Direito de preempção: prioridade para o município adquirir determinadas áreas que estejam sendo vendidas.
- Operações urbanas consorciadas: parcerias público-privadas para o desenvolvimento estruturado.
- Transferência do direito de construir: uso do direito construtivo em outro local, preservando áreas sensíveis.

Essas são linhas de costura avançadas na colcha urbana, que ajudam a reforçar as áreas estratégicas, preservar os espaços vulneráveis e promover a justiça territorial.



SAIBA MAIS

Aprenda mais sobre o tema no curso Instrumentos de Desenvolvimento Urbano Sustentável – Planejamento, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1019>.

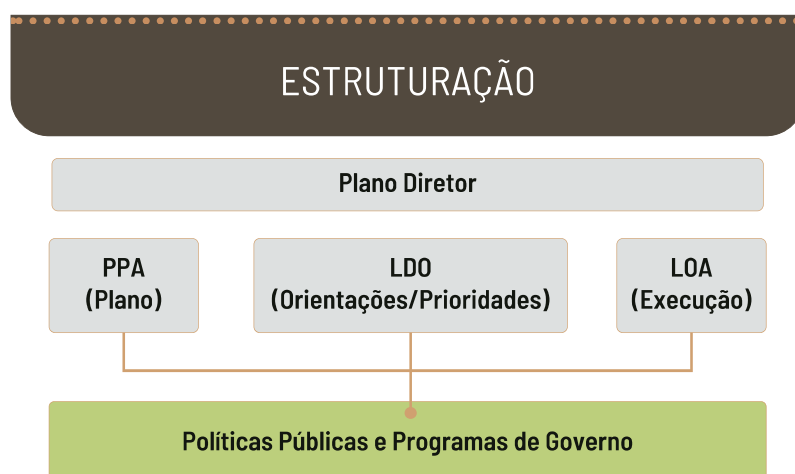
Outro marco relevante é o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que traz diretrizes gerais para o planejamento e a gestão de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Ele reconhece que muitos problemas e soluções não cabem dentro das fronteiras de um único município e precisam de ações integradas entre diferentes cidades.



Imagem: Jornal da USP.

Assim, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole se somam ao sistema orçamentário brasileiro (PPA, LDO e LOA) e a outros planos setoriais, formando uma rede de normas e instrumentos que orientam como costurar essa grande colcha chamada Brasil.

A figura a seguir apresenta formas de estruturação de políticas públicas e programas governamentais, conforme o artigo 165 da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.



Fonte: Adaptado de Magevski (2017).



PARA REFLETIR

No seu município, você sabe se existe um Plano Diretor? Já participou de alguma audiência pública para discutir o futuro da sua cidade?

### 3.4 O planejamento territorial e a sustentabilidade

Se o planejamento urbano e metropolitano já é um desafio, o planejamento territorial sustentável é ainda mais complexo. Isso porque ele exige um olhar atento para a diversidade de escalas, ecossistemas e usos do território, considerando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades e a preservação ambiental.



Imagem: Gov.br.

Um exemplo central é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), regulamentada pelo Decreto nº 11.962/2024. Seu objetivo é reduzir as desigualdades regionais e criar oportunidades de crescimento sustentável, apoiada em planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos.



SAIBA MAIS

O Brasil possui vários Planos de Desenvolvimento Regional ou Estadual. Você pode conferir alguns desses trabalhos conforme o levantamento realizado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pcdr/planos-de-desenvolvimento-regionais-e-estaduais>.

Além da PNDR, o Brasil possui uma série de planejamentos que incidem sobre o território e dialogam diretamente com a sustentabilidade, veja-os a seguir.

## PLANEJAMENTOS TERRITORIAIS BRASILEIROS

### **Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)**

Regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002, esse planejamento busca organizar o uso do solo conciliando produção e conservação.

### **Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZECC)**

É voltado para a zona costeira e marinha, área estratégica que concentra cerca de 25% da população brasileira.

### **Planos de Recursos Hídricos e Planos de Bacias**

Previstos na Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), esses planos organizam o uso da água e promovem a gestão integrada das bacias hidrográficas.

### **Unidades de Conservação**

A Lei nº 9.985/2000, unida aos seus Planos de Manejo, estabelecem zoneamento e normas para a proteção e o uso sustentável dos recursos naturais.

### **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**

As Leis nº 12.187/2009 e 14.904/2024 trazem diretrizes para a adaptação climática, com prioridade para áreas urbanas, infraestrutura e soluções baseadas na natureza.

São muitos os desafios acerca desses instrumentos. No Brasil, por exemplo, cerca de 94% do seu território já contou com instrumentos de ZEE vigentes, o que contribuiu para a organização do uso e gestão do território na perspectiva de reduzir atividades predatórias. Entretanto, tais instrumentos precisariam ser revistos, pois parte deles já ultrapassam os dez anos de conclusão, período em que o próprio decreto indica a necessidade de revisão.



### ANALOGIA

Imagine que cada um desses planos é uma costura específica: um regula o uso da água, outro a preservação da biodiversidade, outro o desenvolvimento regional. Se cada costura for feita de forma isolada, a colcha pode ficar torta ou frágil. Mas, se forem integradas, elas criam uma peça firme e harmoniosa, capaz de resistir ao tempo e aos desafios.

A região costeira e marítima brasileira abriga não apenas boa parte da população do país, mas também diversas atividades econômicas, o que a torna um foco de interesses e disputas sobre diversos temas, envolve áreas como pesca, aquicultura, turismo, estruturas portuárias e logísticas, parques eólicos e exploração petrolífera.



Enchentes na Bahia em 2021.

Imagem: Palácio do Planalto / Flickr.

Outro problema é que muitas vezes esses instrumentos se sobrepõem sem diálogo, o que gera conflitos territoriais, disputas judiciais e ineficiência. Este é um dos grandes desafios atuais: integrar os diferentes planejamentos em uma visão territorial comum, que costure os pedaços com firmeza e beleza.

Nos últimos dez anos, entre 2015 e 2025, cerca de 83% dos municípios do país enfrentaram algum tipo de desastre causado por eventos climáticos. No entanto, estima-se que 66% desses casos poderiam ter sido minimizados por meio de ações de redução de danos, principalmente em situações de enchentes ou deslizamentos de terra.

Esse debate surge da necessidade de ações voltadas ao fortalecimento da capacidade dos sistemas humanos e naturais de se ajustarem aos diferentes efeitos do clima, tanto no presente quanto no futuro.



SAIBA MAIS

Para aprofundar a compreensão sobre as mudanças climáticas, acesse o curso Resiliência Territorial: do Planejamento à Ação Frente às Mudanças Climáticas, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1501>.



PARA REFLETIR

Você consegue pensar em algum exemplo da sua região em que diferentes políticas ou planos entraram em conflito? Como seria se houvesse mais diálogo e integração entre eles?

Assim, o planejamento territorial sustentável não é apenas um exercício técnico; trata-se de uma necessidade urgente para preparar o Brasil para as mudanças climáticas, os desastres naturais, as pressões econômicas e as desigualdades sociais. Somente com essa costura cuidadosa a colcha poderá se manter firme e proteger as próximas gerações.

### 3.5 O ordenamento e o planejamento territorial

Nos debates atuais sobre o que é o território, surge também o termo “ordenamento territorial”, ligado à ideia do planejamento, ou seja, como organizar e cuidar melhor do espaço, considerando suas características e necessidades.

No Brasil, o tema do ordenamento territorial surgiu na Assembleia Constituinte de 1988, com base em experiências europeias sobre “planos de ordenação do território” (MIDR, 2005).

Desde então, o ordenamento territorial passou a ser debatido no país como um instrumento de planejamento voltado a orientar a ocupação e o uso do território, buscando organizar e tornar mais racional a distribuição espacial das ações do Estado, de forma integrada e articulada entre políticas públicas.



• Seminário “Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT): os desafios da retomada”, realizado pelo MIDR, em Brasília, 2024.  
• Imagem: Gov.br.

Conforme a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) do país, que está sendo debatida pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o objetivo principal do ordenamento territorial é resolver conflitos causados pela sobreposição de leis, temas e áreas de atuação.

Isso ocorre porque, segundo o MIDR,



*“O ordenamento territorial é o processo contínuo e dinâmico de tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ambiental da sociedade, numa perspectiva interdisciplinar, integrada e multiescalar, incorporando as dimensões urbanas e rurais, visando o uso e ocupação do solo de forma sustentável e equitativa” (MIDR, 2025).*



PARA FIXAR

Ordenamento territorial é o conjunto de ações, normas e políticas que organizam o uso do território. Enquanto o planejamento define o que fazer, o ordenamento define onde e como fazer.

Esse processo ajuda a: evitar conflitos de uso do solo (como a mineração em área indígena), reduzir desigualdades regionais, planejar a infraestrutura com lógica territorial e preparar os territórios para enfrentar riscos e mudanças.

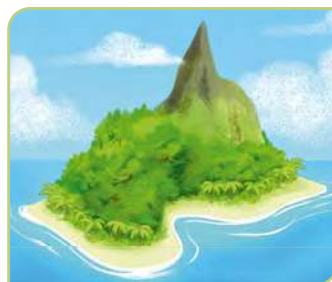
Para ilustrar as dificuldades de implementar uma política de ordenamento territorial no Brasil, podemos observar exemplos em escalas menores, que envolvem áreas mais homogêneas ou heterogêneas, bem como regiões ocupadas ou desocupadas.

A seguir, veja imagens ilustrativas que demonstram as dificuldades de criar políticas de ordenamento territorial, devido à ocupação e à diversidade de características físicas da região.

## DIFICULDADES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NO PAÍS – DO MENOS AO MAIS COMPLEXO



Exemplo de uma ilha homogênea e desocupada



Exemplo de uma ilha heterogênea e desocupada



Exemplo de uma ilha homogênea e ocupada

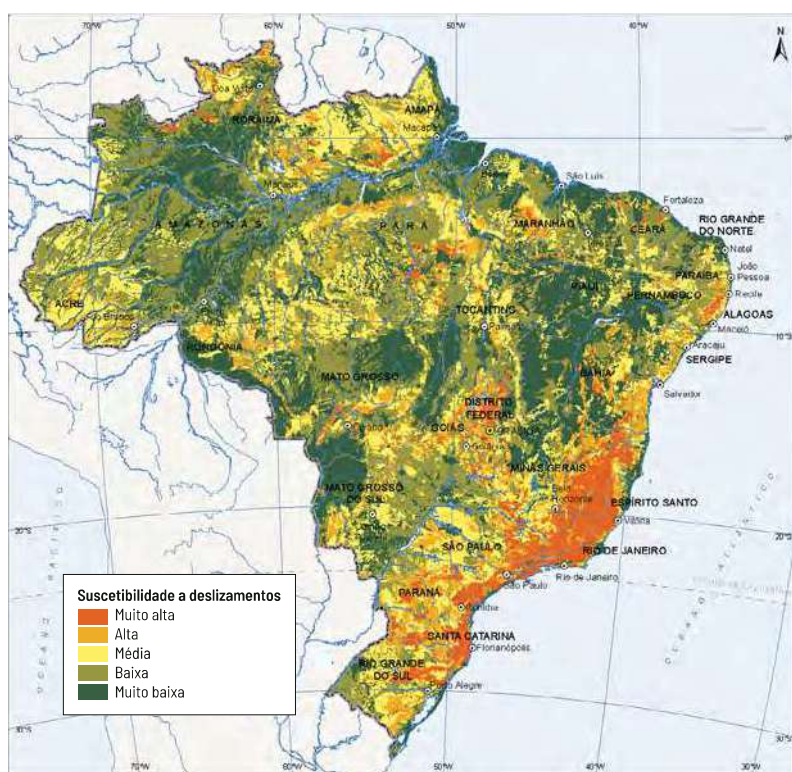


Exemplo de uma ilha heterogênea e ocupada

Observe que, à medida que o terreno se torna mais variado, com diferentes características físicas e naturais, e passa a ser ocupado pelas pessoas e por suas atividades econômicas, esses fatores dificultam o planejamento e a organização do uso do território.

Esse é exatamente o caso do Brasil, que tem uma história longa de ocupação, com recursos naturais distribuídos de maneiras distintas por todo o país, além de contar com diferentes legislações que regulam essa ocupação. E, como já foi mencionado antes, a maior parte da população brasileira vive perto da costa, que também é uma região mais propensa a deslizamentos e outros riscos em função do seu relevo, como é observado no mapa a seguir.

## MAPA DE SUSCETIBILIDADE A DESLIZAMENTOS DO BRASIL



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025).

Isso demonstra a importância do ordenamento territorial, que organiza e monitora essas áreas de risco.

Em outras palavras, o ordenamento pode ser visto como a arte de costurar essa grande colcha chamada território. Cada política pública – seja econômica, social, cultural ou ambiental – funciona como um retalho que precisa ser alinhado aos demais para formar um desenho coerente. Se cada pedaço for costurado sem considerar o conjunto, a colcha fica torta, com buracos e sobreposições que geram conflitos e desigualdades. Mas, quando o ordenamento territorial é bem conduzido, os retalhos se unem de forma harmônica, garantindo que áreas urbanas e rurais se complementem, que os recursos naturais sejam preservados e que as pessoas tenham acesso justo às oportunidades. É especialmente essa costura integrada e multiescalar que dá sentido e força ao conceito de ordenamento.



Imagem: Alla08 / Shutterstock.

O ordenamento territorial é, de forma simples, o conjunto de ações para organizar como usamos e ocupamos o espaço, decidindo onde ficam as casas, as indústrias, as áreas de produção agrícola, os serviços públicos e as áreas de preservação ambiental. Ele ajuda a garantir que o território funcione de forma equilibrada e segura, atendendo às necessidades sociais, econômicas e ambientais da população.

Esse processo não acontece por acaso. Ele é resultado de decisões de muitos atores – como governos, empresas, agricultores e comunidades – que precisam agir de forma planejada e articulada. O objetivo é construir um futuro desejado para o território, evitando conflitos de uso do solo e prevenindo riscos, como enchentes ou poluição.

A seguir, veremos exemplos de ordenamento territorial que têm o objetivo de organizar o uso e a ocupação do solo de suas áreas de influência e que contêm orientações sobre suas formas de gestão.

## EXEMPLOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

### Exemplo em escala local (municipal)

Um município que cresce rapidamente precisa organizar em quais locais novas casas serão construídas, onde ficará o comércio e onde manter áreas verdes para evitar enchentes. Um Plano Diretor Municipal pode determinar, por exemplo, que as áreas de encosta sejam protegidas, que bairros novos tenham drenagem adequada e que indústrias fiquem próximas das rodovias, evitando o trânsito pesado dentro da cidade.

### Exemplo em escala regional

Quando um rio atravessa vários municípios, as ações de um território podem impactar diretamente os outros. Se uma cidade polui o rio, outra pode ter dificuldade para tratar a água. Por isso, o ordenamento territorial em escala regional depende da coordenação entre diferentes municípios e estados; logo, os instrumentos que apoiam essa integração são o Plano de Bacia Hidrográfica e o Zoneamento Ecológico Econômico, que podem incorporar perspectivas do ordenamento territorial para evitar conflitos pelo uso da água e uso do solo.

### Exemplo em escala nacional

No Brasil, o processo de ordenamento também envolve políticas que definem, por exemplo, onde incentivar a agricultura, a mineração, a instalação de hidrelétricas e rodovias ou, ainda, a criação de novas unidades de conservação ambiental. A articulação entre diferentes setores e níveis de governo evita que o desenvolvimento econômico ocorra às custas da degradação ambiental ou do aumento de desigualdades regionais.

Para funcionar, o ordenamento territorial utiliza instrumentos de planejamento como: Planos Diretores Municipais, que definem como o espaço urbano será organizado; Planos de Manejo de Unidades de Conservação, que orientam como proteger áreas ambientais importantes; Planos de Bacia Hidrográfica, que integram ações de diferentes municípios para cuidar da água; Zoneamentos Ecológico-Econômicos e Macrozoneamento Ecológico-Econômico.

Em resumo, o ordenamento territorial conecta decisões locais, regionais e nacionais para garantir que o território seja usado de forma inteligente, segura e sustentável, equilibrando o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção ambiental. Durante sua elaboração e definição de objetivos e estruturas de gestão, também são considerados os diversos fatores inseridos em suas áreas de influência e que, de alguma maneira, impactam suas dinâmicas.

Nesses modelos de governança do ordenamento territorial, também se busca compreender a forma como o Estado, o mercado e a sociedade civil interagem em seus respectivos contextos, até para facilitar a implementação e o gerenciamento dessas políticas territoriais.

### O que é governança territorial?

Trata-se do conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e concertação com o intuito de mediar, avaliar e direcionar a gestão territorial, com vistas ao compartilhamento de responsabilidades e ações entre diferentes agentes públicos na condução de políticas que impactam o território (MIDR, 2025).

Diante desses desafios, são considerados três aspectos para a elaboração de políticas públicas territoriais, os quais são apresentados a seguir.

## OS TRÊS ASPECTOS PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS

### Sentido estático



Esse ordenamento é estabelecido a partir de vários arranjos formais, sejam funcionais ou estruturais, cujos espaços foram apropriados por um determinado grupo ou nação.

### Perspectiva histórica



Engloba os elementos políticos, sociais, econômicos e ambientais que os originaram.

### Ótica de gestão



Como as políticas públicas territoriais têm a finalidade de promover ações, é preciso equilibrar os aspectos regionais e a organização física do espaço, até como forma de ampliar a competitividade local.

Portanto, a efetiva governança territorial materializa-se na integração entre seu sentido estático de ordenamento, sua perspectiva histórica de formação e sua ótica de gestão prospectiva, conformando um sistema coerente para a ação coordenada no espaço.



## PARA REFLETIR

Ao pensar na aplicação das políticas públicas territoriais e sua importância no nosso dia a dia, é interessante questionar: o município onde você vive tem um Plano Diretor atualizado? Ele é aplicado no dia a dia? Que políticas públicas no seu território levam em conta aspectos ambientais, sociais e econômicos de forma integrada? Que tipo de conflito territorial você já presenciou ou ouviu falar? Como o planejamento poderia tê-lo evitado?

Planejar e ordenar o território não é apenas uma tarefa técnica, é um compromisso com o futuro. É por meio dessas ações que tornamos nossas cidades mais justas, nossas regiões mais equilibradas e nossos territórios mais resilientes.

Leia as afirmações a seguir e reflita se você internalizou os conhecimentos gerais apresentados ao longo deste módulo.



## CHECKLIST DE APRENDIZADO

- Percebo que as escalas globais, regionais e locais são influenciadas entre si.
- Entendi a razão pela qual atuar territorialmente é fundamental para enfrentar desafios.
- Sei relacionar o desenvolvimento sustentável com os ODS da ONU.
- Reconheço que fortalecer os territórios ajuda no enfrentamento de mudanças climáticas, econômicas e sociais.
- Sei explicar o que é planejamento e por que ele é importante.
- Compreendo a relação entre planejamento e orçamento público (PPA, LDO e LOA).
- Reconheço o papel de diferentes instrumentos de planejamentos territoriais.
- Entendo o que significa ordenamento territorial e sua função no uso equilibrado do espaço.

Veja a seguir a retomada dos principais pontos abordados neste módulo.



## SÍNTESE

Neste módulo, vimos que o Brasil – essa imensa colcha de retalhos – está ligado ao mundo por muitos fios. A globalização mostrou como estamos conectados a outros territórios; o desenvolvimento sustentável nos ensinou que essa costura só será firme se equilibrar economia, sociedade e meio ambiente; e as razões para atuar territorialmente deixaram claro que nenhum retalho pode ser esquecido.

A principal mensagem que fica é que a atuação territorial permite transformar vulnerabilidades em oportunidades, preparando os territórios para resistir e adaptar-se às mudanças globais – sejam elas climáticas, econômicas ou sociais.

Também aprendemos que o planejamento é como um guia: auxilia a compreender o presente, interpretar o passado e projetar o futuro. Trata-se de um instrumento essencial para a implementação de políticas públicas, pois orienta a organização de recursos, a definição de prioridades e o fortalecimento da transparência nas decisões do Estado.

Além disso, entendemos que o orçamento público (com o PPA, a LDO e a LOA) é a base prática do planejamento, garantindo que as intenções se transformem em ações concretas.

Exploramos, ainda, o papel das políticas setoriais e territoriais, como o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole, o Zoneamento Ecológico-Econômico, os Planos Diretores, o Plano de Bacias Hidrográficas e os Planos de Manejo das Unidades de Conservação. Esses instrumentos mostram que o território brasileiro é atravessado por diferentes “camadas de planejamento”, cada uma delas trazendo regras, prioridades e desafios que precisam ser articulados.

Por fim, chegamos ao conceito de ordenamento territorial, entendido como um processo contínuo e dinâmico que busca costurar todos esses “retalhos” – sociais, econômicos, culturais e ambientais – em uma colcha mais equilibrada e justa. Quando essa costura é bem-feita, conseguimos reduzir conflitos, evitar sobreposições de políticas e direcionar esforços para um desenvolvimento territorial sustentável.

### **Você finalizou o Módulo 2!**

No próximo módulo, você aprofundará seus conhecimentos sobre resiliência, governança e contratualização territorial, compreendendo como fortalecer a costura dessa grande colcha chamada Brasil e como preparar nossos territórios para resistir a choques, reduzir vulnerabilidades e construir soluções conjuntas para um futuro mais sustentável e resiliente.

---

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G (org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: Sebrae, 2004. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/E1C3CE6A-43DBDB3203256FD6004907B7/\\$File/NT00031436.pdf#page=24](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E1C3CE6A-43DBDB3203256FD6004907B7/$File/NT00031436.pdf#page=24). Acesso em: 10 jan. 2025.

ARAÚJO, P. S.; ANDRADE, D. C. Desenvolvimento, sustentabilidade e resiliência: por uma abordagem integrada. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 54, 2024. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/8917>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Texto para discussão 45. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2002. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4297.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm). Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm). Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm). Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977**. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80978-12-dezembro-1977-430277-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 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, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **Sustentabilidade: Indicação Geográfica**. Brasília, DF: MAPA, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/indicacao-geografica>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pcdr/analises-estrategicas-de-desenvolvimento-regional-e-territorial/livro-para-pensar-um-politica-nacional-de-ordenamento-territorial-2005.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar)**. Brasília, ago. 2006. Disponível em: [https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/457\\_1.pdf](https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/457_1.pdf). Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas protegidas**. Brasília, [2025b].

BRASIL. **Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional - PCI**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/cidades-intermediadoras>. Acesso em: 31 jan. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. **Glossário do Desenvolvimento Territorial. Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT)**. Lisboa: DGOTDU, 2011. Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/ordenamento-do-territorio>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CURTIS, M. O.; *et al.* O tripé da sustentabilidade aplicado a uma central de triagem de resíduos sólidos: estudo de caso de Santa Terezinha de Itaipu. **Engenharia Urbana em Debate**, v. 2, n. 2, p. 87-100. 2021. Disponível em: <https://www.engurbdebate.ufscar.br/index.php/engurbdebate/article/view/55>. Acesso em: 5 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas geográfico escolar**. [Rio de Janeiro], 2025. Disponível em: <https://atlasescolar.ibge.gov.br/images/mapas/brasil/1920/pag97B.jpg>. Acesso em: 29 dez. 2025.

LINO, L. S. **Os caminhos para a produção no interior do Espírito Santo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-01072021-202543/en.php>. Acesso em: 8 jan. 2025.

LINO, L. S.; FASOLO, L.M. O desempenho ambiental das microrregiões do Espírito Santo entre 2011 e 2020. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DO ESPÍRITO SANTO. 9. Vitória, ES. **Anais [...]**. Vitória, ES, 2023. Disponível em: <https://doity.com.br/anais/ees2023/trabalho/306341>. Acesso em: 14 nov. 2023.

LINO, L. S.; FASOLO, L. M. Um retrato social, econômico e ambiental das microrregiões do Espírito Santo entre 2011 e 2020. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DO ESPÍRITO SANTO. 9. Vitória, ES. **Anais [...]**. Vitória, ES, 2023. Disponível em: <https://doity.com.br/anais/ees2021>. Acesso em: 14 nov. 2023.

MAGEVSKI, S. M. **Elaboração, Execução e Avaliação do PPA: Trilha Orçamento e Finanças**. Vitória: Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP). 2017. Disponível em: <https://esesp.es.gov.br/Media/esesp/Agenda%20Municipal/Apostila%20Completa%20PPA.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. [2015]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. [2025]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **10 razões para agir territorialmente**. Brasília: SEBRAE, 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Territórios empreendedores**. Brasília: SEBRAE, [2021]. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/parceirodomunicipio/territoriosempreendedores>. Acesso em: 20 abr. 2025.

ZONEAMENTO Ecológico Econômico Costeiro. **Gov.br**, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/zoneamento-ecologico-economico/outras-iniciativas/zoneamento-ecologico-economico-costeiro>. Acesso em: 13 abr. 2025.

# MÓDULO 3

RESILIÊNCIA,  
GOVERNANÇA E  
CONTRATUALIZAÇÃO  
TERRITORIAL

---

## APRESENTAÇÃO DO MÓDULO

Olá, cursista!

Uma colcha de retalhos bem costurada pode durar muito tempo, mas só será resistente se conseguir se adaptar aos desgastes e estresses do uso. De forma análoga, os territórios precisam ser resilientes, dispor de boas formas de governança e contar com acordos que fortaleçam a cooperação entre os diferentes atores. Neste módulo, serão apresentados três conceitos fundamentais para preparar os territórios diante das crises e oportunidades: resiliência territorial, governança territorial e contratualização territorial. Articulados entre si, esses conceitos contribuem para transformar o território em uma colcha mais resistente, participativa e preparada para os desafios futuros.

No seu território, que tipo de “costura” ainda precisa ser reforçado para garantir que ele seja mais justo, sustentável e resiliente?

Bons estudos!

### Objetivos do módulo

- Apresentar os conceitos de resiliência, governança e contratualização territorial e como esses elementos se articulam na construção de territórios mais preparados para enfrentar crises, com ações coletivas e acordos que promovam equilíbrio, sustentabilidade e justiça territorial.
- Reconhecer e valorizar diferentes formas de governança territorial já existentes no Brasil e compreender como elas podem ser fortalecidas a fim de promover resiliência e ordenamento territorial.

## Siglas

ALM - Agência para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

CNM - Confederação Nacional de Municípios

ENABEL - Belgian Agency for International Cooperation / Agência Belga de Cooperação Internacional

PDRS-Xingu - Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu

PDM - Plano Diretor Municipal

PEM - Planejamento Espacial Marinho

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

UC - Unidade de Conservação

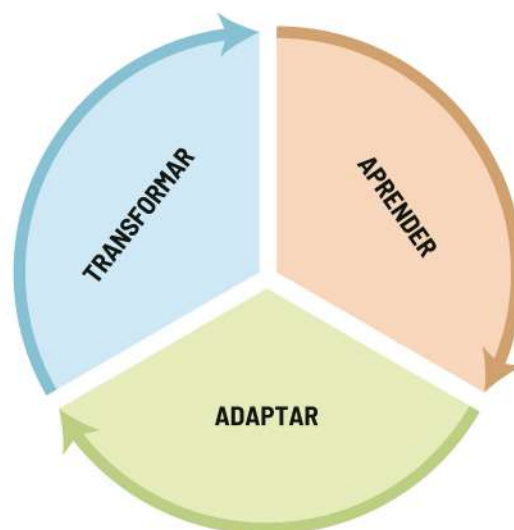
# UNIDADE 1

## RESILIÊNCIA TERRITORIAL

A incerteza e a insegurança causadas por desastres naturais ou por ações humanas criaram a necessidade de buscar novas formas de entender o território e sua importância para o desenvolvimento social.

Por isso, surgiram abordagens referentes à resiliência territorial, que dizem respeito à capacidade de os sistemas econômicos e ecológicos aprenderem, adaptarem-se e transformarem-se diante de qualquer situação adversa.

### CONCEITOS BÁSICOS DA RESILIÊNCIA



Um território resiliente aprende com os erros, antecipa riscos e transforma desafios em caminhos para o desenvolvimento sustentável.

Uma cidade do Semiárido que desenvolve um plano local de convivência com a seca, envolvendo cisternas, agricultura adaptada e alerta comunitário, está sendo resiliente. Ela não espera a crise acontecer, pois se prepara, age e se reinventa.

Para tanto, é importante adotar uma abordagem integrada, que considere a complexidade e a interconectividade entre os sistemas econômicos e ecológicos, sobretudo quando se leva em conta os limites do planeta, suas capacidades e incertezas.

## MODELO DE CAPACIDADES E INCERTEZAS GERADAS PELAS COMPLEXIDADES E INTERCONECTIVIDADES DOS SISTEMAS ECOLÓGICO E ECONÔMICO



Compreender o território não é uma tarefa simples. Isso porque a sociedade e o território estão profundamente conectados, formando uma rede complexa de relações. Quando tentamos dividir essa realidade para fazer diagnósticos – por exemplo, separando os problemas de transporte, saúde, habitação ou meio ambiente –, corremos o risco de não enxergar o todo.



PARA REFLETIR

Imagine uma cidade onde há muitos alagamentos em épocas de chuva. Se olharmos apenas do ponto de vista da infraestrutura, a solução pode parecer simples: melhorar a drenagem. Mas, se formos além, vamos perceber que o problema envolve ocupações irregulares, ausência de planejamento urbano, vulnerabilidade social e até mudanças climáticas. Ou seja, os problemas estão interligados, não dá para isolar uma parte sem considerar o conjunto.



Salvador, BA.

Imagem: Joa Souza / Shutterstock.

Isso acontece porque a sociedade é um sistema vivo, que se organiza e se adapta constantemente. As relações entre pessoas, grupos, instituições e o espaço onde vivem formam redes de interação que crescem e se espalham, conectando níveis locais, regionais e até globais.

Por exemplo, decisões tomadas em um município pequeno sobre o uso da terra podem ser influenciadas por demandas de empresas nacionais ou por políticas de incentivo à exportação, mostrando como o local e o global se entrelaçam.

Assim, ao analisar um território, é importante observar como as pessoas e os grupos interagem entre si e com o ambiente, e até que ponto eles conseguem influenciar essas relações.

No entanto, avaliar um território não significa olhar apenas para o que está fixo, como estradas, rios, casas ou prédios, é essencial considerar também os fluxos que atravessam o território: pessoas que circulam para trabalhar, mercadorias transportadas entre regiões, dados que trafegam pela internet, ideias que se espalham.



Imagem: Gettyimages.

Assim, mesmo quando estudamos um território a partir de uma escala local, precisamos enxergar o que o conecta ao todo. É isso que permite uma compreensão mais rica e realista da dinâmica territorial – e, com isso, a construção de políticas públicas mais eficazes e integradas.



Imagem: Dmitry Demidovich / Shutterstock.

### Resiliência territorial: três maneiras de entendê-la na prática

Em termos simples, podemos pensar a resiliência como a capacidade de um território lidar com problemas e se manter funcional, mesmo em tempos difíceis. Mas essa ideia pode ser vista de diferentes formas, dependendo da lente que usamos para observá-la. Segundo Gonçalves (2018), existem três formas principais de olhar para a resiliência territorial: resistência, adaptação e evolução. Veremos o que cada uma significa e, o mais importante, como elas aparecem na prática.

## PERSPECTIVAS DE UMA AVALIAÇÃO SOBRE RESILIÊNCIA TERRITORIAL

Perspectivas	Características	Exemplo prático
<p><b>1. Resiliência como resistência: voltar ao que era antes</b></p>	<p>Essa abordagem vem da Física, especialmente da ideia de elasticidade. Um objeto elástico pode ser esticado até certo ponto e, depois, voltar à sua forma original sem se romper.</p> <p>Aplicando isso ao território, estamos falando da capacidade de uma cidade, comunidade ou região resistir a um impacto – como uma enchente, uma seca ou uma pandemia – e retornar às suas condições anteriores.</p>	<p>Uma cidade atingida por uma enchente consegue, com apoio da população e da gestão pública, restabelecer rapidamente seus serviços básicos, como energia, água e transporte, reconstruir casas e retomar sua rotina social e econômica. Mesmo abalada, a estrutura principal permanece e se recompõe.</p> <p>Essa forma de resiliência é muito usada em estudos que avaliam a capacidade de recuperação diante de eventos extremos, focando na restauração do que existia antes.</p>
<p><b>2. Resiliência como adaptação: reorganizar-se para continuar</b></p>	<p>Essa visão vem da ecologia. Ela entende que os sistemas vivos nem sempre voltam ao que eram antes, mas se reorganizam para seguir funcionando, mesmo que de maneira diferente. A ideia é que os sistemas podem ter vários pontos de equilíbrio – e que, às vezes, o equilíbrio antigo já não serve mais.</p>	<p>Uma comunidade agrícola que sofre com a redução das chuvas, em vez de tentar manter os cultivos de antes, muda sua forma de produzir, adotando tecnologias de irrigação, variedades de plantas mais resistentes e sistemas de captação de água da chuva. Ela se adapta à nova realidade para garantir sua sobrevivência.</p> <p>Essa abordagem mostra que nem sempre é possível “voltar ao normal”. Em muitos casos, a adaptação é a melhor forma de continuar, mesmo que isso envolva perdas ou mudanças significativas na estrutura do território.</p>
<p><b>3. Resiliência como evolução: transformar para prosperar</b></p>	<p>Essa terceira visão considera que as crises não são apenas obstáculos, mas também oportunidades para o território evoluir. Aqui, a ideia de “voltar ao normal” deixa de fazer sentido. Em vez disso, o território aprende com os erros, repensa seus modelos e se transforma.</p> <p>Essa perspectiva parte do princípio da complexidade: os sistemas sociais e ambientais não são previsíveis nem lineares. Eles mudam, se reorganizam e criam novas formas de existir.</p>	<p>Após anos de desastres recorrentes, uma cidade costeira decide repensar completamente sua forma de crescer, limitando construções em áreas de risco, investindo em moradias seguras, criando parques urbanos para escoamento da água, desenvolvendo novas formas de geração de renda verde e fortalecendo a participação comunitária nas decisões locais. Essa cidade não tenta apenas se recuperar – ela se transforma para reduzir vulnerabilidades futuras.</p> <p>Essa abordagem é chamada de resiliência evolutiva, porque reconhece que o verdadeiro avanço do território está em sua capacidade de se reinventar, com base nos princípios da sustentabilidade, da equidade e da autonomia.</p>

Fonte: Adaptado de Gonçalves (2018).

Essas abordagens mostram que a sustentabilidade não depende apenas do melhor uso dos recursos disponíveis, mas, sobretudo, da capacidade de um território de se adaptar, sobreviver e prosperar diante de situações complexas e de perturbações. É justamente essa capacidade que justifica a importância da resiliência territorial.

A resiliência territorial está estruturada em quatro pilares. Observe-os a seguir.

## PILARES DA RESILIÊNCIA TERRITORIAL



Fonte: Adaptado de Résilience Territoriale (2025).

Dessa forma, a resiliência é um ponto de partida para debater, aprender e aperfeiçoar os sistemas socioecológicos, principalmente quando adotamos uma visão plural, interdisciplinar e ampliada.



### ANALOGIA

Neste momento, podemos recorrer novamente à metáfora da colcha de retalhos: imagine que algumas partes da colcha são mais frágeis e, com o tempo, sofrem rasgos ou desgastes. A resiliência reside justamente na capacidade de reforçar esses pedaços, costurar novos tecidos, reorganizar padrões e até transformar o desenho quando necessário, sem perder a integridade da colcha. Assim também funciona um território: ele precisa se fortalecer diante de crises, recompor-se após os impactos e, em muitos casos, reinventar-se para continuar garantindo qualidade de vida e desenvolvimento para sua população.

Por essa razão, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) define resiliência territorial como a capacidade de um território de antecipar perturbações, limitar seus efeitos e manter sua integridade, adaptando-se ou transformando-se diante de crises conjunturais ou estruturais nas dimensões social, econômica, organizacional, estrutural, ambiental, histórica e institucional (2025).

Nesse contexto, a sustentabilidade territorial se destaca como estratégia fundamental para enfrentar riscos climáticos, vulnerabilidades socioambientais e desigualdades, o que exige a constituição de formas de governança integradas e participativas.

A abordagem da resiliência territorial associada às questões de ordenamento é importante, já que seu objetivo é contribuir para a evolução do território na implementação de ações estratégicas e com medidas concretas.

A resiliência territorial, nesses contextos, pode ser compreendida em múltiplas escalas – que vão dos indivíduos às nações, passando por bairros, cidades e regiões. Essa diversidade de escalas implica que a resiliência envolva diferentes dimensões, abrangendo desde seu âmbito institucional (como a gestão pública) até seus fatores naturais e ambientais. Além disso, a resiliência territorial resulta do entrelaçamento de sistemas interdependentes que sustentam o equilíbrio da sociedade, como os sistemas de alimentação, mobilidade, habitação, entre outros.

Isso demonstra a relevância de uma abordagem que leve em conta o território em sua totalidade. É fundamental entender os sentimentos e valores da população e garantir que o sistema seja resiliente e adaptável, tanto estrutural como socialmente.

Diante da complexidade de suas abordagens, é difícil envolver um debate meramente quantitativo, já que não se pode medir de maneira confiável e segura a resiliência de um território. Contudo, pode-se abordar a resiliência territorial conforme a construção de um diagnóstico colaborativo e com a utilização de ferramentas disponíveis na internet, de modo a levantar desafios e potencialidades.



SAIBA MAIS

Entre os exemplos que evidenciam a importância da elaboração de diagnósticos colaborativos estão os próprios processos de construção ou revisão de Planos Diretores Municipais (PDM). Para saber mais sobre os PDM, acesse a página explicativa disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaParaElaboraoeRevisodePlanosDiretores\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaParaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf).

## Modelo de Wisner: capacidades das comunidades diante dos riscos

O pesquisador Ben Wisner, em seus estudos sobre desastres e vulnerabilidade, propôs uma forma interessante de compreender como as comunidades enfrentam riscos. Ele sugere que, em cada território, existe um “círculo de capacidades”: um conjunto de recursos que as pessoas mobilizam para resistir, se adaptar e se recuperar diante de ameaças.

Essas capacidades não são externas ao território, mas o integram de forma endógena, sendo fruto de sua organização e da história local. Wisner destaca seis tipos principais dessas capacidades.

### SEIS TIPOS PRINCIPAIS DE CAPACIDADES

1

#### **Recursos políticos**

Lideranças capazes de articular, representar e tomar decisões em nome da comunidade.

2

#### **Recursos econômicos**

Mercados locais, formas de renda e economias solidárias que ajudam a enfrentar perdas e retomar atividades.

3

#### **Recursos sociais**

Redes de solidariedade, confiança mútua e capital social que favorecem apoio em momentos críticos.

4

#### **Recursos humanos**

Saberes e conhecimentos acumulados, tanto tradicionais quanto técnicos, que orientam como lidar com ameaças.

5

**Recursos físicos**

Construções, infraestrutura e técnicas locais que oferecem segurança e proteção (por exemplo: arquitetura tradicional adaptada ao clima).

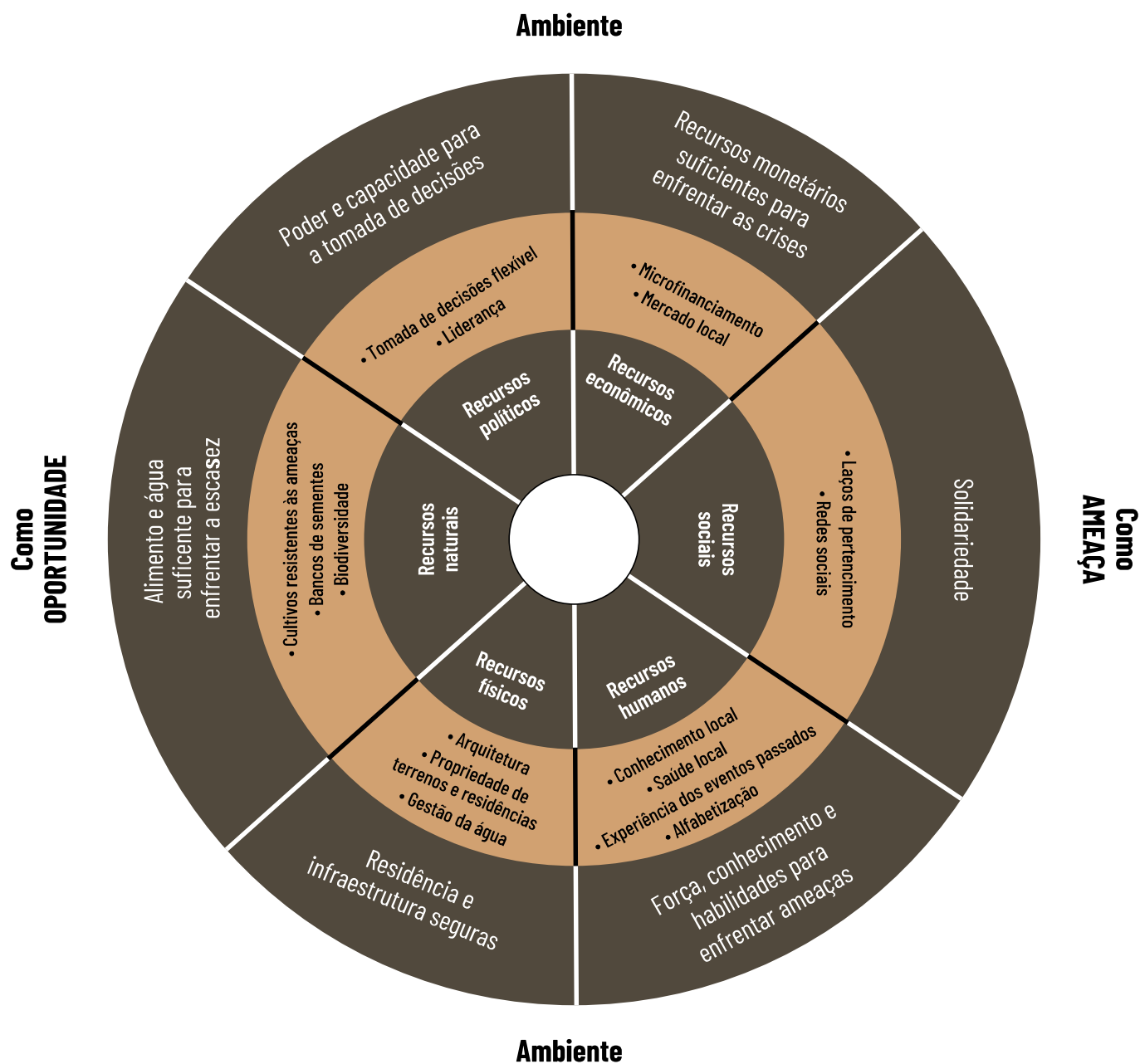
6

**Recursos naturais**

Biodiversidade, água e solo fértil que sustentam a vida e oferecem alternativas em tempos de crise.

Veja na imagem a seguir a representação gráfica do modelo de Wisner.

## MODELO DE WISNER



Fonte: Adaptado de Wisner, Gaillard e Kelman (2012).

Esse círculo de capacidades, no entanto, não é isolado. Existem também fatores externos (exógenos) que podem enfraquecer ou até bloquear essas capacidades, como guerras, crises econômicas globais, políticas macroeconômicas, mudanças climáticas ou até decisões de governos distantes.



## CONCEITO-CHAVE

### **Por que isso importa para a resiliência territorial?**

O modelo de Wisner mostra que comunidades não são apenas vítimas dos desastres: elas possuem forças internas que podem e devem ser reconhecidas e fortalecidas. Ao olhar para a colcha de retalhos dos territórios, esse círculo de capacidades nos lembra que cada pedaço tem sua resistência própria, mas que, se não cuidarmos das ameaças externas e não costurarmos apoios coletivos, até os retalhos mais fortes podem se desgastar.

O próximo item dedica-se a abordar a governança territorial, com foco na análise do papel e da influência dos diferentes atores durante os processos de implementação de iniciativas de planejamento, ordenamento e fortalecimento da resiliência dos territórios.

## UNIDADE 2

# CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL COM OS ATORES DO TERRITÓRIO

Na unidade anterior, vimos que atuar territorialmente significa reconhecer que nenhum ator isolado tem força para transformar a realidade. O território é como uma colcha de retalhos: cada pedaço tem cor, textura e importância próprias, mas só se torna útil quando é costurado em conjunto. É assim também com a governança territorial: ela só existe quando diferentes atores, com suas perspectivas e poderes, dialogam e cooperam.



PARA REFLETIR

Mas, afinal, quem são esses atores?

A metáfora francesa “Les 4 fantastiques des territoires en transition” (Fabrique des Transitions, 2022) propõe uma leitura sobre diferentes pontos de vista. Ela apresenta quatro perfis (eleito, agentes técnicos, ator socioeconômico e agente do Estado) que, juntos, costuram o território e impulsionam as mudanças necessárias. Observe a seguir.

## 1. Eleito, o maestro da orquestra



O eleito é quem lidera, define rumos e conecta diferentes temas. Ele atua como um maestro: precisa ouvir todos os instrumentos, equilibrar sons e criar harmonia.

**Força:** dá direção, toma decisões e pode envolver toda a comunidade.

**Limite:** enfrenta contradições entre o curto e o longo prazo, recursos limitados e pressões políticas.

**Desafio:** transformar-se de líder autoritário em líder cooperativo.

## 2. Agente técnico, a força de longo prazo



Esse ator é o servidor público ou profissional técnico que garante que as ideias saiam do papel. É como o "arquiteto da colcha": entende de técnicas, materiais e costuras, ajudando a transformar planos em ações.

**Força:** possui conhecimento técnico e capacidade de adaptação.

**Limite:** pode ficar preso à lógica burocrática ou carecer de visão estratégica.

**Desafio:** sair da visão apenas técnica e aprender a conduzir processos de cooperação.

## 3. Ator socioeconômico, a tocha da dinâmica local



Esse ator é formado por associações, cooperativas, empreendedores locais ou movimentos sociais. São eles que mantêm a chama acesa no território, trazendo inovação e proximidade com as necessidades reais da população.

**Força:** conhece de perto os problemas e tem soluções práticas.

**Limite:** muitas vezes enfrenta desconfiança ou falta de recursos.

**Desafio:** ser reconhecido como parceiro real, e não apenas figurante.

## 4. Agente do Estado, a presença invisível e essencial



É o representante do Estado no território, como órgãos federais e estaduais que garantem a aplicação das normas e podem apoiar projetos. Embora muitas vezes pareça invisível, seu papel é essencial para manter a coesão do tecido territorial.

**Força:** garante regras, regula e pode financiar iniciativas.

**Limite:** distância da realidade local e excesso de burocracia.

**Desafio:** equilibrar o papel de fiscalizador com o de parceiro facilitador.

Adaptado de Fabrique des Transitions (2022).



PARA REFLETIR

No território em que você vive, qual desses atores tem mais influência? Qual está ausente ou pouco envolvido? O que poderia ser feito para que eles trabalhassem juntos, costurando uma colcha mais resistente e bonita, isto é, como eles podem cooperar?

Separados, esses atores são apenas pedaços de tecido soltos. Juntos, quando constroem governança, formam uma colcha resistente e bela, capaz de acolher a todos.



## BOAS PRÁTICAS

A cooperação acontece, por exemplo, nos momentos em que o eleito compartilha a visão de futuro; quando o agente técnico ajuda a transformar ideias em projetos concretos; quando os atores socioeconômicos trazem a vida real e a inovação; e quando o Estado apoia com regras claras, recursos e confiança.

No entanto, para que essa costura seja duradoura, não basta apenas boa vontade. É preciso organizar a cooperação de forma estruturada. É aqui que entra a abordagem de impacto coletivo, proposta por Kania e Kramer (2011), a qual identifica cinco elementos fundamentais para que diferentes atores realmente construam resultados transformadores em conjunto.

## CINCO ELEMENTOS FUNDAMENTAIS

1

### **Agenda comum**

Todos os atores precisam compartilhar uma visão de futuro e concordar sobre quais problemas querem enfrentar. É como escolher o desenho que a colcha terá antes de começar a costurar.

2

### **Sistemas de medição compartilhados**

Não adianta cada ator medir seu impacto de um jeito. É necessário usar indicadores comuns para avaliar o progresso coletivo, garantindo que todos acompanhem os mesmos pontos da costura.

3

### **Atividades de reforço mútuo**

Cada ator tem seu papel específico, mas eles precisam se complementar. Como na costura de uma colcha: uns trazem tecidos mais resistentes; outros, cores vibrantes; outros, linhas mais firmes. Cada contribuição fortalece o todo.

4

#### **Comunicação contínua**

A confiança só se constrói com diálogo. É preciso manter canais permanentes de comunicação, para que ajustes sejam feitos quando algum ponto da costura começar a soltar.

5

#### **Suporte estruturado**

Iniciativas de impacto coletivo precisam de sustentação, como uma “espinha dorsal” que segura a colcha. Esse suporte pode ser uma secretaria executiva, uma instituição coordenadora ou um comitê gestor.



PARA REFLETIR

Você consegue identificar no seu território se já existe uma “agenda comum” entre os atores? Há algum espaço de comunicação permanente? Como seria possível criar ou fortalecer uma estrutura de suporte que desse estabilidade à cooperação?

Vale alertar para algumas dificuldades que podem surgir na tentativa de estabelecer uma visão de futuro para determinado território, tais como: a presença de ações isoladas, muitas vezes realizadas de forma permanente, o que dificulta a construção de uma visão unificada e de projetos estratégicos voltados ao desenvolvimento local; a existência de grupos que defendam pautas específicas, resultando um debate fragmentado e desarticulado, sem uma visão comum para o território nem indicações de ações com abordagens mais amplas de desenvolvimento; e a ausência de atores capazes de acompanhar e coordenar as ações coletivas, bem como a falta de recursos para elaboração e gestão de projetos territoriais.

É evidente a importância de se construir um projeto territorial com mecanismos de governança e liderança territorial. Isso ajuda a garantir que diferentes setores da sociedade sejam representados, além de tornar a comunicação mais eficiente.



PARA REFLETIR

Seu território já passou por alguma situação adversa? Como ele reagiu: resistindo, se adaptando ou se transformando? Você considera que sua comunidade está preparada para lidar com mudanças ou crises futuras? Como o poder público, os moradores e os setores produtivos podem colaborar para aumentar a resiliência local?

O quadro a seguir apresenta, de maneira detalhada, os quatro personagens fantásticos dos territórios em transição.

Atores	Quem são? (função e identidade)	Principais potenciais (forças/poderes)	Principais limitações (desafios)	O que esperam dos outros atores?
<b>Eleito (L'Élu) – O Maestro</b>	Lidera o processo político e decisório. Define rumo, arbitra e conecta diferentes escalas e atores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Define visão e direção.</li> <li>- Escuta, consulta e arbitra.</li> <li>- Constrói coerência entre políticas.</li> <li>- Promove cooperação em várias escalas.</li> <li>- Legitima o processo junto à população.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerenciar contradições entre curto e longo prazo.</li> <li>- Pressão por resultados rápidos sem meios adequados.</li> <li>- Resistências à participação cidadã.</li> <li>- Equilibrar cooperação e poder político.</li> <li>- Lidar com tensões partidárias e saúde pessoal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>De outros eleitos:</b> apoio na transição, superando conflitos entre desenvolvimento econômico e sustentável.</li> <li>- <b>Dos serviços técnicos:</b> clareza, confiança e apoio propositivo.</li> <li>- <b>Das associações:</b> cooperação além do financiamento.</li> <li>- <b>Do Estado:</b> apoio e facilitação em vez de mera regulação.</li> </ul>
<b>Agente (L'Agent) – A Força técnica</b>	Servidor público ou técnico municipal/ regional. Constrói e executa projetos de longo prazo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertise técnica sólida.</li> <li>- Capacidade de adaptação.</li> <li>- Conduz cooperação e projetos concretos.</li> <li>- Cria transversalidade nas políticas.</li> <li>- Valoriza iniciativas da sociedade civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de ferramentas para animação da cooperação.</li> <li>- Ambiguidade do papel diante da falta de clareza política.</li> <li>- Conflito entre execução imediata e visão de longo prazo.</li> <li>- Resistência ao trabalho transversal.</li> <li>- Dificuldade em se apropriar da abordagem sistêmica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Dos eleitos:</b> visão clara, ambiciosa e estável.</li> <li>- <b>Do Estado:</b> apoio e harmonização de políticas.</li> <li>- <b>Dos atores socioeconômicos:</b> cooperação além da lógica de subsídios.</li> <li>- <b>Geral:</b> valorização do aprendizado coletivo e espaços reflexivos.</li> </ul>
<b>Ator Socioeconômico (L'Acteur socio-économique) – A tocha</b>	Organizações locais, empresas, cooperativas, associações, coletivos informais. Têm proximidade com a realidade do território.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conhecimento prático e local.</li> <li>- Capacidade de mobilização rápida.</li> <li>- Cria “efeito bola de neve” em mudanças culturais e práticas.</li> <li>- Inspira confiança a partir de exemplos concretos.</li> <li>- Conecta dimensões sociais e ecológicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muitas vezes vistos como figurantes e não parceiros.</li> <li>- Relações de desconfiança com poder público.</li> <li>- Competição estimulada por editais.</li> <li>- Falta de recursos para cooperação estável.</li> <li>- Barreiras administrativas e institucionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Dos eleitos:</b> serem tratados como parceiros, não apenas executores.</li> <li>- <b>Dos técnicos:</b> maior escuta antes dos projetos.</li> <li>- <b>Do Estado:</b> coerência nas políticas, menos burocracia.</li> <li>- <b>Geral:</b> direito à experimentação e mais espaços de cooperação.</li> </ul>
<b>Agente do Estado territorial (L'Agent de l'État territorial) – O agente invisível</b>	Representantes do Estado (federal/regional). Garantem a aplicação da lei e financiam/validam projetos, mas também podem facilitar dinâmicas locais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Função de regulador e garantidor do interesse público.</li> <li>- Pode apoiar tecnicamente e financiar.</li> <li>- Atuação transversal com serviços e atores.</li> <li>- Estratégia de “pequenos passos” para sensibilizar.</li> <li>- Neutralidade como parceiro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dilema entre papel fiscalizador e papel facilitador.</li> <li>- Distanciamento da realidade local.</li> <li>- Falta de tempo e proximidade territorial.</li> <li>- Rotatividade de pessoal e redução de recursos.</li> <li>- Falta de transversalidade interna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Das coletividades:</b> envolvimento antecipado nos projetos.</li> <li>- <b>Dos eleitos:</b> cooperação e corresponsabilidade.</li> <li>- <b>Dos atores socioeconômicos:</b> compartilhamento de informações locais.</li> <li>- <b>Geral:</b> confiança mútua e reconhecimento como aliado.</li> </ul>

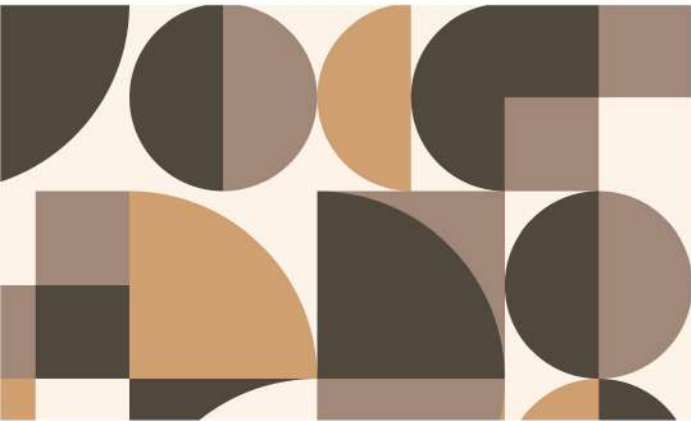
Como complemento ao debate sobre resiliência e governança, principalmente no contexto de ordenamento do território, a próxima unidade traz uma discussão sobre os conceitos e as aplicações associadas à contratualização.




## UNIDADE 3 CONTRATUALIZAÇÃO TERRITORIAL

---

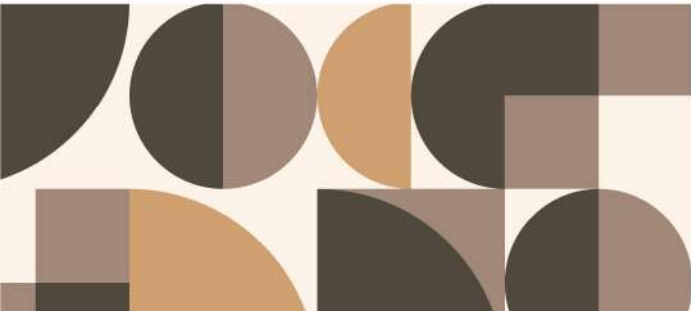
Diante dos desafios acerca do ordenamento do território e da construção da resiliência, torna-se essencial pensar em mecanismos que favoreçam a cooperação e reduzam os conflitos entre atores. Um desses mecanismos é a contratualização territorial.




De forma simples, contratualização é o processo de pactuação de compromissos entre diferentes atores institucionais, econômicos e sociais para alinhar interesses, conciliar usos do território e orientar ações coletivas. Esses pactos podem assumir formas variadas – acordos, termos de compromisso, protocolos ou contratos formais –, mas é fundamental que criem um espaço de confiança e corresponsabilidade.



No Brasil, a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) coloca a contratualização como um dos seus eixos estruturantes. Isso porque reconhece que o território é um espaço de múltiplos interesses: áreas de preservação convivem com atividades produtivas; zonas urbanas disputam espaço com atividades rurais; e cada política pública incide de modo diferente sobre a organização do território.



A contratualização, nesse sentido, atua como ponte entre normas nacionais e realidades locais, oferecendo instrumentos para que os pactos respeitem tanto as características biofísicas e socioeconômicas quanto as condições culturais e político-institucionais de cada região.



## Contratualização: pactos e compromissos

Sobre uso do território e ações coletivas



### ACORDO - TERMO - CONTRATO

Respeito às características biofísicas e socioeconômicas e às condições culturais e político-institucionais.

Espaço de confiança e responsabilidade.



INSTITUIÇÕES

SETOR  
ECONÔMICO



COMUNIDADE

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) utiliza a contratualização por meio dos Termos de Alocação de Água. Esses documentos resultam de negociações entre gestores públicos, usuários e comunidades em regiões críticas nas quais a demanda por água é maior do que a disponibilidade. O termo registra regras claras de uso, evita conflitos e garante maior transparência no processo.



SAIBA MAIS

Para conhecer alguns exemplos de alocação de água para a gestão de conflitos, assista ao vídeo disponibilizado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), disponível em: <https://youtu.be/uCfPI6FSx0g?si=At1wWCKvq3t4q7gw>.

A contratualização territorial, portanto, não é apenas um instrumento de gestão, mas também uma estratégia de resiliência. Ela ajuda a equilibrar relações de poder e interesses diversos; prevenir conflitos que fragilizam os territórios; ampliar a capacidade de resposta coletiva diante de crises; e alinhar esforços locais, regionais e nacionais para o desenvolvimento sustentável.

Conheça mais sobre contratualização territorial no trecho narrado transcrito do conteúdo on-line deste módulo.



## TRECHO NARRADO

Em um país continental e diverso como o Brasil, a Política Nacional de Ordenamento Territorial reforça que não é possível pensar em territórios isolados como “ilhas de desenvolvimento”. Nesse sentido, a contratualização busca justamente articular regiões e integrar políticas, criando pontes de cooperação que fortalecem o tecido territorial e garantem um desenvolvimento equilibrado.

Pense em uma situação de conflito no seu território, pode ser sobre água, terra, transporte ou outro recurso. Como a contratualização poderia ajudar a transformar esse conflito em um acordo justo? Quem precisaria estar à mesa para costurar esse pacto? Como esses pactos poderiam aumentar a resiliência do território e reforçar o papel da PNOT como diretriz nacional?

Ao unir governança e contratualização, damos um passo essencial para fortalecer os territórios frente às mudanças e incertezas. A resiliência nasce dessa capacidade de dialogar, pactuar e agir coletivamente.

Até aqui, vimos que um território resiliente é aquele que não apenas resiste às crises, mas também aprende com elas e se transforma. Entendemos que a governança territorial é o fio que costura diferentes vozes, instituições e interesses em torno de decisões conjuntas. E percebemos que a contratualização territorial é a agulha que ajuda a fixar esses acordos, dando forma a compromissos claros entre comunidades e instituições.



## ANALOGIA

Retomando nossa metáfora da colcha de retalhos, podemos dizer que a resiliência fortalece o tecido, a governança garante que os pontos estejam bem alinhados e a contratualização assegura que a costura se mantenha firme ao longo do tempo. Quando esses três elementos se encontram, o resultado é um território mais justo, participativo e preparado para lidar com vulnerabilidades e oportunidades.



## PARA REFLETIR

Olhando para o seu território, em que situações você percebe a presença (ou ausência) dessas três dimensões – resiliência, governança e contratualização?

Na próxima unidade, vamos ver como arranjos e estruturas de governança já existentes podem ser aproveitados e fortalecidos para costurar essa colcha de forma ainda mais eficaz e duradoura.

## UNIDADE 4

# ARRANJOS E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇAS TERRITORIAIS

Ao longo do curso, vimos que a colcha de retalhos dos territórios precisa ser compreendida, cuidada, planejada e fortalecida. Agora, é hora de olhar para as costuras já existentes, aquelas instâncias e arranjos que já atuam em nossos territórios. Muitas vezes, essas estruturas estão aí, mas precisam ser reconhecidas, valorizadas e fortalecidas com base nas diretrizes da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e nas práticas de resiliência territorial que se constitui em um paradigma inovador no trato do planejamento. Adicionalmente, a resiliência territorial também pode ser pensada como elemento no processo de desenvolvimento das regiões e, portanto, conectada à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

### 4.1 Superintendências e agências regionais de desenvolvimento

As superintendências como SUDENE, SUDAM e SUDECO, criadas nas décadas de 1950 e 1960, foram pilares na promoção de desenvolvimento regional. Embora tenham passado por ciclos de extinção e recriação, ainda desempenham papel essencial na articulação de políticas públicas territoriais. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, Decreto nº 11.962/2024) fortalece seu legado, incentivando o planejamento integrado e a governança multiescalar por meio de planos regionais e sub-regionais. A PNDR compreende ainda que os problemas se manifestam em distintas localidades e com intensidade diferenciada e, portanto, vão requerer instrumentos de planejamento territorial que atendam às especificidades.

Essa articulação também favorece a coesão territorial e o uso coordenado dos instrumentos da PNOT, que, ao acionar o conceito de resiliência territorial, busca se antecipar a crises decorrentes de fenômenos naturais, ou de fatos associados ao uso do território por determinadas atividades econômicas. Assim, os instrumentos da PNOT se dedicam a compreender a história do território, identificar os principais agentes que o modelam e mapear possíveis conflitos e convergências, fortalecendo a perspectiva da governança democrática.

## SUDAM, SUDECO E SUDENE POR UM BRASIL MAIS JUSTO

As superintendências regionais de desenvolvimento atuam nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, promovendo políticas públicas territoriais com o objetivo de combater às desigualdades regionais.

PNDR (Decreto nº 11.962/2024)

- Promoção da convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no país e garantia da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.
- Apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do país.
- Estímulo a ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional.
- Fomento à agregação de valor e à diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas voltadas ao desenvolvimento regional.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre as superintendências regionais e o seu papel no desenvolvimento regional, acesse o curso "Desenvolvimento Regional: conhecendo a história e construindo o futuro", disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1248>.

Além das superintendências, existem também as agências de desenvolvimento, que são constituídas por instituições privadas sem fins lucrativos e têm como objetivo promover o desenvolvimento de uma determinada região.

Muitas dessas agências recebem recursos de empresas ou do governo. No entanto, também há aquelas que conseguem captar e administrar recursos de fontes externas, o que ajuda a diminuir sua dependência de fundos internos.

No Brasil e em outros países, há diversas agências com esse propósito. Algumas têm objetivos mais amplos, enquanto outras focam em questões específicas, como é o caso da National Primary Health Care Development Agency, da Nigéria, que trabalha com atenção primária na área da saúde.

Há ainda agências internacionais que têm a finalidade de promover o desenvolvimento de regiões estratégicas. Um exemplo é a Belgian Agency for International Cooperation (ENABEL), da Bélgica, que atua na Palestina, no Senegal, na Bolívia, entre outros países.

No Brasil, a maioria das agências de desenvolvimento atua principalmente na própria cidade ou em áreas próximas. Entre elas, estão a Agência Paraná de Desenvolvimento e a Agência de Desenvolvimento Regional do Leste Paulista e Sul de Minas.

Embora possuam desenho e natureza jurídica distintas das superintendências de desenvolvimento regional oficiais, tais agências de desenvolvimento também vão requerer arranjos de governança territoriais que se constituirão em arenas de escuta, formulação e acompanhamento da implementação das ações para o desenvolvimento do território.

## 4.2 Consórcios intermunicipais

No Brasil, há mais de 720 consórcios públicos ativos, envolvendo quase 4.800 municípios — cerca de 85% do total. Esses consórcios constituem arranjos jurídicos que permitem a gestão compartilhada de serviços, como saúde, saneamento e transporte, sem comprometer a autonomia municipal.

São excelentes estruturas para a continuidade estratégica das políticas territoriais, funcionando como costura entre municípios e aprofundando a cooperação na escala supralocal.



SAIBA MAIS

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) possui um observatório específico sobre o tema, contendo informações como as quantidades de consórcios conforme a natureza jurídica (de direito público, de direito privado ou de direito administrativo) e suas áreas de atuação. Para saber mais, acesse o site da CNM, disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>.

Para conhecer mais detalhes sobre consórcios, acesse o curso da Escola Virtual “Consórcios Públicos Intermunicipais”, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/678>.

Os principais ganhos desses arranjos residem na possibilidade de atuar de forma complementar e, assim, racionalizar melhor os investimentos com recursos públicos. As infraestruturas econômicas e sociais podem ser compartilhadas evitando-se a obsolescência e os elevados custos para as municipalidades, quando estão limitadas a um único município. Assim, a governança territorial se fortalece com base em princípios constitucionais — cooperação federativa — e colocando em prática a legislação que incentiva a instalação dos consórcios municipais.

#### 4.3 Comitês de bacias hidrográficas

Os comitês de bacias hidrográficas promovem governança participativa dos recursos hídricos com poderes decisórios, especialmente em contextos de escassez ou de risco hídrico. São instâncias colegiadas de atuação regional que integram o Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos do Brasil. Eles simbolizam costuras que unem comunidades, setores usuários e governos em torno de um bem comum — a água —, fortalecendo o ordenamento e a resiliência territorial.



SAIBA MAIS

Para saber mais detalhes sobre comitês de bacias hidrográficas, assista ao vídeo explicativo, disponível em: <https://youtu.be/uRzt9tv0EJU?si=aSbUIYI9z7glsNFK>.

Esse arranjo é um dos que melhor traduzem a importância da governança territorial, pois abriga atores com interesses distintos e, por vezes, divergentes, em uma instância de negociação, de forma que consensos sejam alcançados para uso adequado e democrático dos recursos hídricos.

## 4.4 Conselhos gestores de Unidades de Conservação

Criados pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), os conselhos gestores asseguram a participação social na gestão das unidades de conservação. Ainda que muitos não tenham planos de manejo ou conselhos atuantes, são espaços essenciais para integrar proteção ambiental, uso sustentável e vozes locais.

São costuras que equilibram conservação e desenvolvimento, a partir de distintos atores que utilizam tais unidades para sua sobrevivência, em respeito aos princípios das políticas ambientais, com o acompanhamento dos agentes públicos, responsáveis pela utilização desses recursos de forma sustentável.

## 4.5 Instâncias costeiras e marítimas

Um importante local de discussão dos assuntos costeiros e marinhos é a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que reúne representantes de órgãos federais com a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar e o Plano Setorial para os Recursos do Mar, entre outros.

Já o Projeto Orla está baseado em coordenações nacional, estadual e municipal, cada qual com seus colegiados de apoio, que atuam como instâncias promotoras de articulações intergovernamentais e interinstitucionais.

Essas instâncias articulam proteção ambiental, patrimônio e ocupação urbana de forma integrada, costurando o tecido costeiro com atenção ao ordenamento e à resiliência territorial.



Imagens: CIRM / GovBr.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre o Planejamento Espacial Marinho (PEM), conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, assista ao vídeo explicativo, disponível em: <https://youtu.be/sDPzAe8Sd5M?si=J5gOF8k2xb2unsvK>.

Para conhecer mais a respeito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), acesse o site da organização, disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/>.

Esse tema é um dos que envolvem complexidade na governança territorial, pois conta com orientações de organismos internacionais, políticas federais e programas que delegam responsabilidades aos entes estaduais e municipais na gestão dos seus espaços costeiros, que são áreas onde múltiplos atores atuam com interesses distintos.

#### 4.6 O caso da sub-região do Xingu

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-Xingu), regulamentado em 2010, atua na área de influência da Usina de Belo Monte, coordenando políticas públicas e iniciativas da sociedade civil.

Trata-se de um exemplo real de governança territorial associada a grandes projetos, que busca mitigar os impactos decorrentes de uma enorme infraestrutura que transformou toda a dinâmica territorial.

A governança territorial do PDRS-Xingu se constitui em uma inovação, em constante aperfeiçoamento para dar conta da dinâmica regional, mas que pode servir de referência para outras iniciativas em que maiores infraestruturas chegam aos lugares e causam modificações socioeconômicas e ambientais.



PDRSX promove a justiça territorial na região do Xingu.

Imagem: Agência Brasil / GovBr.



SAIBA MAIS

Para conhecer mais sobre o projeto, acesse o vídeo explicativo, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=C4rhh2FwyZE>.

## MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS PELO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU

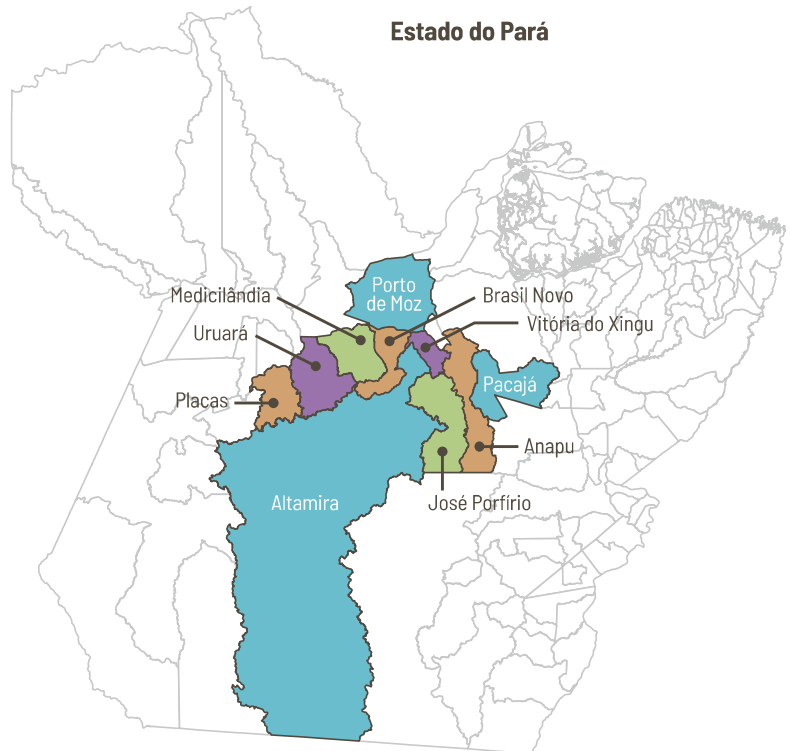


Imagem: Adaptado de MIDR / GovBR.

### 4.7 Territórios Empreendedores (SEBRAE)

O programa Territórios Empreendedores, do SEBRAE, promove o aprendizado coletivo e a integração entre lideranças públicas e sociais com foco em inovação territorial.

Esse arranjo fortalece a governança local, gerando impulso empreendedor, construção coletiva de agendas e resiliência econômica.

O arranjo de governança dos Territórios Empreendedores procura construir diálogos entre atores da sociedade civil e agentes econômicos capazes de dinamizar os territórios, promovendo um arranjo de cooperação e complementariedade inclusivo e com visão comum na busca do desenvolvimento.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre o programa Territórios Empreendedores, acesse o site do SEBRAE, disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/parceirodomunicipio/territorioempreendedores>.

Agora leia as afirmações a seguir e reflita se você internalizou os conhecimentos gerais apresentados ao longo deste módulo.



CHECKLIST DE APRENDIZADO

- Sei explicar o conceito de resiliência territorial e seus pilares.
- Compreendo a importância da governança territorial para decisões coletivas.
- Reconheço o papel da contratualização e sua relação com a PNOT.
- Entendo como a cooperação entre diferentes atores gera impacto coletivo no território.
- Reconheço diferentes instâncias e arranjos de governança territorial no Brasil.
- Entendo como essas estruturas podem ser fortalecidas pela PNOT e pela resiliência territorial.
- Sei relacionar os conceitos aprendidos ao longo do curso com exemplos práticos de governança.
- Sou capaz de refletir sobre como contribuir, a partir do meu papel, para fortalecer os territórios.

Veja a seguir a retomada dos principais pontos abordados neste módulo.



SÍNTESE

Neste módulo, vimos que já existem muitas formas de governança atuando sobre a colcha de retalhos dos territórios. Superintendências, consórcios, comitês, conselhos e programas diversos mostram que é possível organizar costuras coletivas para enfrentar desafios e fortalecer a resiliência. Esses exemplos não são únicos, mas mostram o potencial das alianças territoriais para promover desenvolvimento sustentável.

### Você finalizou o Módulo 3!

Encerramos o curso retomando os principais pontos abordados: iniciamos com a compreensão do território e suas múltiplas escalas; refletimos sobre a importância da atuação territorial, aprendemos a planejar e ordenar, discutimos os conceitos de resiliência, governança e contratualização; e finalizamos com exemplos concretos de arranjos já existentes.

A colcha de retalhos que percorremos juntos simboliza os territórios do Brasil: diversos, desafiadores, mas cheios de potencial. Cabe a nós fortalecer as costuras, cuidar dos retalhos e garantir que essa colcha seja resistente, justa e sustentável.

Agora você sabe que fortalecer os territórios é também fomentar redes, instâncias e governanças que integrem atores, políticas e escalas. Pergunte-se quais instâncias de governança territorial já existem no seu contexto e como podem ser fortalecidas. Como será que a PNOT e os princípios da resiliência podem inspirar arranjos mais inclusivos e eficazes? Essas costuras são a base da resiliência territorial e do desenvolvimento sustentável.

A costura continua. Agora cabe a você participar da trama. Costure, compartilhe, fortaleça.

---

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Alocação de água**. [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/regulacao-e-fiscalizacao/alocacao-de-agua-e-marcos-regulatorios/alocacao-de-agua>. Acesso em: 18 abr. 2025.

ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: Sebrae, 2004. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/E1C3CE6A-43DBDB3203256FD6004907B7/\\$File/NT00031436.pdf#page=24](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS__CHRONUS/bds/bds.nsf/E1C3CE6A-43DBDB3203256FD6004907B7/$File/NT00031436.pdf#page=24). Acesso em: 10 jan. 2025.

ARAÚJO, P. S.; ANDRADE, D. C. Desenvolvimento, sustentabilidade e resiliência: por uma abordagem integrada. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 54, 2024. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/8917>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. (Texto para discussão n. 45). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-11962-22-marco-2024-795421-publicacaooriginal-171338-pe.html>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pcdr/analises-estrategicas-de-desenvolvimento-regional-e-territorial/livro-para-pensar-um-politica-nacional-de-ordenamento-territorial-2005.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **GTI-PNOT: 3ª reunião ordinária – 20/02/2025**. Definições e princípios da PNOT. Brasília, 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Contratualização**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/atencao-especializada-e-hospitalar/contratualizacao>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/assuntos/planos-de-desenvolvimento/planodedesenvolvimentoregionaldoxingupdrs.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas protegidas**. Brasília, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protetidas>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CNRH nº 114, de 10 de junho de 2010**. Delega competência à Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo para o exercício de funções inerentes à Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Brasília, DF: MMA, 2010. Disponível em: [https://cdn.agenciapeixevivo.org.br/media/2019/04/resolucao\\_cnrh\\_114-1.pdf](https://cdn.agenciapeixevivo.org.br/media/2019/04/resolucao_cnrh_114-1.pdf). Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CNRH nº 145, de 12 de dezembro de 2012**. Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências. Brasília, DF: MMA, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/deliberacoes-cnrh-1/resolucoes/resolucao\\_145\\_revisao\\_17.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/deliberacoes-cnrh-1/resolucoes/resolucao_145_revisao_17.pdf). Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro**. [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/zoneamento-ecologico-economico/outras-iniciativas/zoneamento-ecologico-economico-costeiro>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Adaptação**. [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/mudanca-do-clima/adaptacao>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Biodiversidade e Biomas: Áreas Protegidas: Criação de UCs**. 25 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protetidas/criacao-de-ucs>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. [2025]. **Ordenamento territorial**. 5 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecosistemas/projetos/ordenamento-territorial>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Painel de Unidades de Conservação Brasileiras**. [2025]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGNmMGY3NGMtNWZlOC00ZmRmLWExZWItNTNiNDhkZDgoMmY4IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkM-zgtNGMxZi1hNGJhLTZmZThmM2M1NTBlNy9&pageName=ReportSection0a112a2a9e0cf52a827>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Zona Costeira e Marinha**. [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecosistemas/ecossistemas-costeiros-e-marinhos>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Zoneamento Ecológico-Econômico**. 20 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/zoneamento-ecologico-economico>. Acesso em: 13 abr. 2025.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Consórcios públicos intermunicipais**. [2025]. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

COSTA, L. **Mas afinal, o que faz uma Agência de Desenvolvimento?** 10 dez. 2019. Disponível em: <https://www.adesm.org.br/post/o-que-faz-uma-agencia>. Acesso em: 18 abr. 2025.

CURTIS, M. O. *et al.* O tripé da sustentabilidade aplicado a uma central de triagem de resíduos sólidos: estudo de caso de Santa Terezinha de Itaipu. **Engenharia Urbana em Debate**, v. 2, n. 2, p. 87-100, 2021. Disponível em: <https://www.engurbdebate.ufscar.br/index.php/engurbdebate/article/view/55>. Acesso em: 5 fev. 2025.

DALLABRIDA, V. R.; MENEZES, E. C. O.; FUINI, L. L. O desafio da construção e reconhecimento de territórios nos processos de análise e prospecção territorial. **Caminhos de Geografia**, v. 24, n. 94, p. 275-291, ago. 2023. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/66219>. Acesso em: 12 abr. 2024.

FABRIQUE DES TRANSITIONS. **Les 4 Fantastiques des territoires en transition**. [2022]. Disponível em <https://fabriquedes.transitions.net/les-4-fantastiques-des-territoires-en-transition>. Acesso em: 8 jan. 2026.

FONSECA, M. A.; KUMAIRA, C. Pela (re)criação de uma Agência de Desenvolvimento para os Vales do Mucuri e Jequitinhonha, Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 2, p. 84-101, 2025. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/rbedrpp/article/view/13619/9197>. Acesso em: 10 jun. 2025.

FÓRUM DAS CIDADES. **Ordenamento do território**. [2025]. Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/ordenamento-do-territorio>. Acesso em: 10 jan. 2025.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Mapa de conflitos: injustiça ambiental e saúde no Brasil**. [2025]. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>. Acesso em: 4 abr. 2025.

GÓES, G. S.; MELLO, C. M. Pacto federativo brasileiro: desafios na contemporaneidade. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 43, p. 18-35, 2018. Disponível em: <http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/117/99>. Acesso em: 28 jan. 2025.

GONÇALVES, C. Perspectivas sobre resiliência territorial: resistência fluxível, interdependência sistêmica, adaptabilidade evolutiva. *GEOgraphia*, v. 20, n. 43, p. 36–53, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/27210>. Acesso em: 15 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conheça o Brasil – Território**. [2025]. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/20591-introducao.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil**: acesso ao produto. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 5 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Sobre o Licenciamento Ambiental Federal**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/sobre>. Acesso em: 20 abr. 2025.

KANIA, J.; KRAMER, M. **Essentials of Social Innovation: Collective Impact**. 2011. Disponível em: [https://ssir.org/articles/entry/collective\\_impact#](https://ssir.org/articles/entry/collective_impact#). Acesso em: 6 abr. 2025.

LINO, L. S. **Os caminhos para a produção no interior do Espírito Santo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-01072021-202543/en.php>. Acesso em: 8 jan. 2025.

MELLO, L. J. A. **Políticas públicas e governo local: o município na Federação Brasileira**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6627/2/PPGL\\_M%C3%B3dulo%201.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6627/2/PPGL_M%C3%B3dulo%201.pdf). Acesso em: 9 jan. 2025.

MENDES, C. C. *et al.* **Consórcios públicos interfederativos no Brasil: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares**. Nota Técnica n. 31. Brasília: Ipea, 2025. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/566a-4754-3130-409f-8caa-2fcd0b62e5bb/content>. Acesso em: 3 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 jan. 2025.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. O modelo clássico de políticas de desenvolvimento regional. In: PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. (org.). **História das Políticas Regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/206109\\_LV\\_historia\\_das\\_politicas\\_miolo\\_cap05.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/206109_LV_historia_das_politicas_miolo_cap05.pdf). Acesso em: 10 jun. 2025.

RÉSILIENCE TERRITORIALE. **Résilience des territoires**. [2024]. Disponível em: <https://www.resilienceterritoriale.org/resilience/resilience-des-territoires/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

SANTOS, L. F.; SOUSA, W. J. Gerenciamento de stakeholders na gestão de projetos. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, p. 71-83, 2020.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial. **Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 23, n. 1, p. 99-116, 2004. Disponível em: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/76485/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **10 razões para agir territorialmente**. Brasília, 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Territórios empreendedores**. [2025]. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/parceirodomunicipio/territoriosempreendedores>. Acesso em 20 abr. 2025.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/929fc9f5-e919-4fe8-adc7-714afe4c1a3d>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SOUZA, E. B. C.; GEMELLI, V. Território, região e fronteira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 101-116, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951688008.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Política pública em dez passos**. Brasília, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/Do/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/Do/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

WISNER, B. GAILLARD, J. C.; KELMAN, I. **Framing disaster: theories and stories seeking to understand hazard, vulnerability and risk**. London: Routledge, 2012.

ZIULKOSKI, P. R. **Federação Brasileira e o ente público município**. Confederação Nacional de Municípios. Brasília, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/14-04-2015-apresentacao-do-sr-paulo-ziulkoski-presidente-da-cnm>. Acesso em: 10 jan. 2025.