

# **Guia de orientação para a consulta pública sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT**

## **1. Histórico da construção da PNOT**

A proposição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) atende ao preceito estabelecido na Constituição Federal de 1988, que prevê em seu artigo 21, inciso IX: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Passados quinze anos, em 2003, a Lei nº 10.683/03 estabeleceu as atribuições de cada Ministério, e conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério da Defesa (MD).

No mesmo ano, a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI) organizou o seminário “Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT”, com especialistas para discutirem como deveria ser o ordenamento territorial em escala nacional. Naquela época já existiam instrumentos de ordenamento territorial, como o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). O resultado deste seminário foi publicado em 2005, com o título [“Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003”](#).

No ano seguinte, o Ministério da Integração Nacional, para cumprir com suas atribuições relacionadas a proposta de uma política de ordenamento territorial, procedeu com a contratação de serviços de consultoria para a realização de seis estudos temáticos, os quais foram desenvolvidos por professores e pesquisadores da Universidade de Brasília - UnB, Universidade de São Paulo - USP, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e Universidade Federal do Ceará – UFC. Em 2006 foi publicado o relatório-síntese [“Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT \(versão preliminar\)”](#). Neste documento, o ordenamento

territorial era entendido como a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e populações tradicionais e de conservação ambiental no território nacional, baseado em visão estratégica e a articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

Em 2007, por meio do [Decreto s/nº de 12/02/2007](#), foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial, com a atribuição de elaborar a Política Nacional de Ordenamento Territorial, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e contava com o Ministério da Integração Nacional como secretaria executiva, e representantes do Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Cidades e Ministério de Minas e Energia. O GTI poderia convidar outras instituições que julgasse necessárias para contribuir e teve o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentar a proposta. Foi elaborada a versão preliminar (ou minuta) do Projeto de Lei e, posteriormente, encaminhado à Casa Civil da Presidência da República.

Todavia, naquele momento, a proposta de PNOT não evoluiu; porque outras políticas setoriais tiveram prioridade para suas respectivas construções, aprovações e implementações, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Durante duas décadas, políticas públicas setoriais e instrumentos de planejamento e ação que incidem nos territórios, originados nos âmbitos federal, estaduais e municipais, foram criados e amadurecidos, e possibilitaram grande aprendizado e a constituição de amplo e robusto arcabouço normativo-institucional no Brasil.

Diante desses múltiplos ordenamentos setoriais e territoriais estabelecidos por distintas legislações, gerou-se a sobreposição de lógicas e instrumentos, que levaram a conflitos e lacunas institucionais. Com o objetivo de criar consensos e prover a cooperação, volta-se a pensar na importância de se estabelecer uma política nacional de ordenamento territorial, que considere o contexto global e efeitos das mudanças climáticas; o contexto nacional, regional e local com lógicas territoriais consolidadas; o contexto institucional com baixa familiaridade sobre ordenamento territorial; o contexto federativo marcado por

assimetrias de capacidades; e o contexto da participação social, com múltiplos interesses e potenciais disputas.

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Medida Provisória nº 870/2019 e do Decreto nº 9.666/2019, as atribuições do extinto Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério das Cidades (MCid) foram unificadas, incluindo a responsabilidade relacionada ao ordenamento territorial. **Em 2021 e 2022 foram feitos estudos técnicos complementares e a atualização daqueles desenvolvidos na década passada.** Foi pensada uma primeira versão de Decreto Presidencial para a PNOT. Porém não foi instituído um trabalho de articulação entre ministérios e nem o diálogo com a sociedade.

Em 1º janeiro de 2023, o [Decreto nº 11.347](#) criou o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), abrindo espaço para a retomada das proposições da PNOT dentro de uma nova configuração institucional. A discussão sobre ordenamento territorial voltou ao centro das políticas públicas federais, especialmente diante da urgência de enfrentar as desigualdades territoriais, as mudanças climáticas, as pressões sobre os ecossistemas e a necessidade de planejamento em longo prazo

Assim, a terceira fase de construção da PNOT é iniciada em agosto de 2023, quando a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial do MIDR organizou o **Seminário “Política Nacional de Ordenamento do Território: os desafios da retomada”, realizado nos dias 16 e 17 de agosto, no auditório do edifício Celso Furtado, em Brasília-DF, com público presente e transmissão ao vivo pelo canal do MIDR no YouTube.** Para este Seminário contou-se com as contribuições de palestrantes que versaram sobre temas, experiências e perspectivas que justificavam a importância de empreender esforços para viabilizar a PNOT.

Desde então, consolida-se a percepção de que o território deveria ser o ‘pano de frente’ e, neste sentido, a política de ordenamento territorial deveria ser considerada como uma referência para o processo de articulação transetorial e interinstitucional, essencial para a compatibilização de diretrizes para os diferentes usos dos territórios, considerando suas especificidades, as dinâmicas sociais e econômicas-produtivas, as potencialidades e vulnerabilidades, e os princípios da sustentabilidade e resiliência territoriais.

O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-PNOT) foi recriado com o [Decreto nº 11.920, de 14 de fevereiro de 2024](#), com a responsabilidade de elaborar uma política de Estado que sirva como referencial para outras políticas que incidem nos territórios, em múltiplas escalas, reconhecendo que sua governança deve contar com a participação interinstitucional, técnica e social, preparando o caminho para sua futura institucionalização.

Para apoiar o GTI-PNOT, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional liderou a **condução de estudos com consultoria técnica especializada**, os quais subsidiaram as discussões das 4 reuniões ordinárias e 4 oficinas do GTI-PNOT, que ocorreram entre junho de 2024 e agosto de 2025. Ao final, foi elaborada uma proposta de ato normativo para a PNOT, com a indicação de seus princípios, suas orientações e seus objetivos, e um modelo de governança para sua implementação e monitoramento.

Entre 1º de setembro a 15 de novembro de 2025, a proposta da PNOT estará disponível para consulta pública, com o objetivo de coletar as sugestões da sociedade para o aperfeiçoamento do texto, antes de sua versão final ser encaminhada à Casa Civil e ao Presidente da República.

A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) será uma política pública federal multidimensional, estratégica e de longo prazo, com o objetivo de servir para o planejamento e a organização integrada, justa e sustentável dos territórios.

Espera-se que a PNOT funcione como um referencial capaz de orientar as políticas setoriais e regionais que impactam os territórios. Conforme estas necessitem de atualizações, poderão incorporar as diretrizes e estratégias da PNOT, garantindo seus objetivos sob os preceitos da sustentabilidade, resiliência territorial e contratualização entre a União e os entes federados.

A seguir, apresenta-se o quadro que resume o histórico das fases de construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial do Brasil.

**Quadro – Fases de construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial**

<b>1ª fase (1988/ 2003 a 2008)</b>
1988 – Constituição Federal prevê a criação de políticas e planos de ordenamento territorial

2003 – Seminário “Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT
2005 - Publicação do livro “Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial” (disponível para leitura no site da consulta pública)
2004/2006 – Produção de seis estudos temáticos. Publicação do “Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial PNOT (versão preliminar)” (disponível para leitura no site da consulta pública)
2007 – Criação do Grupo de Trabalho Interministerial - Decreto s/nº de 12/02/2007 - com a atribuição de elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial e encaminhamento da proposta de Projeto de Lei Complementar referente a PNOT (link disponível no site da consulta pública).
<b>2ª fase (2019 a 2022)</b>
2019/2022 – Retomada dos estudos técnicos e 1ª versão de Decreto Presidencial para a PNOT.
<b>3ª fase (2023 a 2025)</b>
2023 - Seminário “Política Nacional de Ordenamento do Território: os desafios da retomada” (links do seminário disponíveis no site da consulta pública)
2023/2025 – Atualização dos estudos técnicos com a inserção de novos temas, como mudanças climáticas e resiliência territorial (Sínteses dos estudos técnicos disponíveis no site da consulta pública)
2024 – Recriação do Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial - Decreto nº 11.920, de 14 de fevereiro de 2024 (Documento disponível no site da consulta pública)
2025 – Apresentação da atual proposta de minuta da PNOT em reunião do GTI-PNOT (Documento disponível no site da consulta pública)

## **2. A estrutura da PNOT**

Conforme mencionado anteriormente, no Brasil já existem diversos instrumentos normativos e institucionais (legislações, políticas, planos, programas, órgãos públicos e entidades) que, direta ou indiretamente, ordenam os territórios nos temas de suas especialidades, como exemplo as políticas de meio ambiente, recursos hídricos, transporte e energia.

Por isso, a atual proposta da PNOT é mais enxuta e focada na governança institucional e territorial. A PNOT não criará sobreposição normativa e, sim, buscará estabelecer diretrizes nacionais integradoras e um sistema de governança territorial-institucional, fortalecer a cooperação federativa, mediar conflitos e estimular pactos territoriais.

Desta forma, a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) será uma política pública federal, com abordagem estratégica e multidimensional, destinada a servir como referencial para orientar as políticas setoriais que incidem nos territórios, visando o uso sustentável, equitativo e cooperativo do território brasileiro.

A PNOT apresentada para consulta pública dispõe de 18 artigos que versam sobre objetivos da política, as definições basilares, os princípios, o sistema de governança, o apoio técnico e financeiro, o monitoramento e avaliação e controle social, e as disposições finais.

O termo território pode ser definido e compreendido por várias abordagens. De modo geral, o território corresponde a uma área da superfície terrestre delimitada politicamente, onde ocorrem as interações entre as condições biofísicas e as atividades humanas-produtivas, que resultam em diferentes processos de uso e ocupação, com impactos ambientais, sociais, econômicos e políticos, que podem ser positivos e negativos. Entretanto, no território pode existir sobreposições de usos e interesses diferentes entre os sujeitos, que coabitam e/ou utilizam o mesmo território, evidenciando potenciais e reais disputas pelo acesso aos recursos, sejam estes materiais ou imateriais.

O ordenamento territorial, a partir de perspectivas interdisciplinares e multiescalares, considerando as dimensões ambiental, rural e urbana, avalia os processos que ocorrem nos territórios, para identificar os potenciais e reais

impactos (sociais, ambientais e econômicos) e conflitos (territoriais e normativos-institucionais), com o objetivo de orientar os tipos de uso e as formas de ocupação do território, para que seja sustentável e justo - ambientalmente, socialmente e economicamente.

Neste sentido, para nortear os objetivos, os princípios, as instâncias de governança e os instrumentos da PNOT, foram estabelecidas definições de base a saber: 'território', 'território nacional', 'ordenamento territorial', 'governança territorial', 'PNOT', 'resiliência territorial', 'contratualização territorial', as quais foram consensuados pelos membros do GTI-PNOT. Dentre as inovações que esta política apresenta à sociedade brasileira e às políticas setoriais, pode-se citar as definições e os princípios relacionados a resiliência territorial e contratualização territorial.

A resiliência territorial é a condição de um território ao enfrentar os impactos, que dispõe de capacidade de adaptar-se ou transformar-se diante de crises, reduzindo as vulnerabilidades ambientais, sociais e estruturais. Os efeitos provocados pelas mudanças climáticas têm evidenciado a importância da resiliência territorial como estratégica para adaptar as infraestruturas, planejar zonas de risco e proteger as comunidades, especialmente os mais vulneráveis, diante de fenômenos ou situações extremas, cada vez mais frequentes no Brasil.

A contratualização territorial pode-se compreendida como instrumento jurídico e político que formaliza compromissos entre entes federativos, setores econômicos, comunidades locais e sociedade civil que disputam territórios. Contratualizar não significa apenas firmar convênios ou ajustes administrativos e, sim, estabelecer pactos territoriais com metas e compromissos, capazes de orientar os investimentos, definir as zonas prioritárias conforme suas especificidades e articular políticas setoriais de forma integrada. Para a PNOT, a contratualização territorial poderá funcionar como ferramenta essencial para vincular planos territoriais a resultados concretos, metas pactuadas e mecanismos de governança colaborativa, contribuindo diretamente para mediar disputas, dar previsibilidade às decisões e fortalecer a segurança jurídica.

Os princípios que regerão a PNOT serão essenciais para servir como referencial, conforme detalha-se a seguir:

**I – Mediação de conflitos e gestão colaborativa do território:** em um país federativo e heterogêneo como o nosso, políticas setoriais isoladas

frequentemente entram em conflito (ex.: expansão agrícola x proteção ambiental). A mediação de conflitos e gestão colaborativa buscam alinhar interesses e construir soluções conjuntas, evitando sobreposição de ações;

**II – Promoção da resiliência territorial:** a capacidade de um território resistir, se adaptar e se transformar diante de crises (como enchentes, secas, desastres ambientais ou crises econômicas) é essencial para reduzir vulnerabilidades e proteger vidas e atividades produtivas;

**III – Estímulo à contratualização territorial:** A construção de acordos formais entre diferentes atores (governos, empresas, comunidades) sobre o uso e a ocupação do território ajuda a mediar disputas, dar previsibilidade às decisões e fortalecer a segurança jurídica;

**IV – Planejamento integrado e transversalidade:** Considerar simultaneamente diferentes dimensões (social, econômica, ambiental, cultural, institucional) e integrar ações de vários setores (transporte, energia, agricultura, habitação, meio ambiente etc.) ajuda a evitar contradições — por exemplo, expansão urbana sem transporte público adequado, ou projetos de infraestrutura que não dialogam com o zoneamento ambiental. A transversalidade é chave para políticas mais consistentes e sustentáveis;

**V – Atuação em nível multiescalar:** Trabalhar em diferentes escalas — local, regional, estadual, nacional — e compreender as interdependências diante de um território tão grande, como o brasileiro. Problemas locais (como ocupações irregulares) têm impactos regionais e nacionais, e políticas nacionais (como investimentos em infraestrutura) afetam diretamente as comunidades locais. A abordagem multiescalar assegura coerência entre diferentes níveis de decisão;

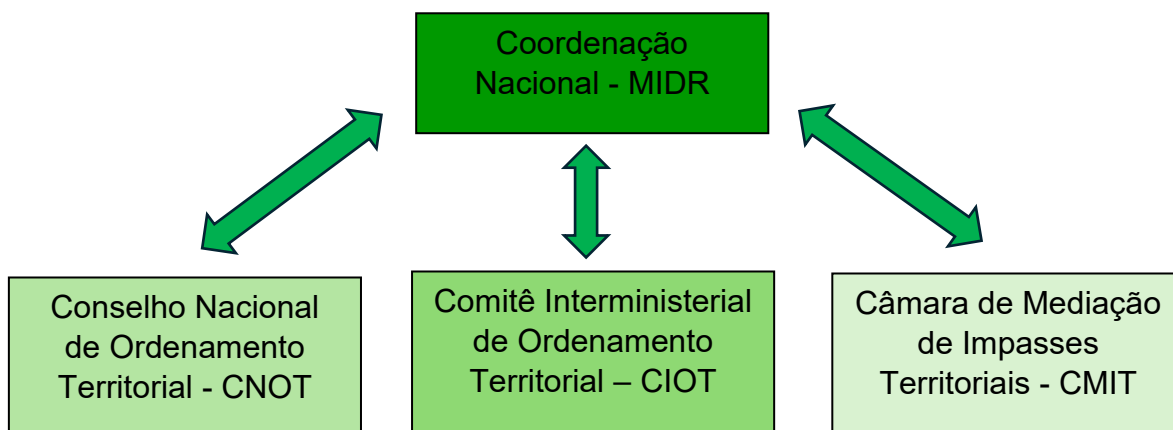
**VI – Transparência, publicidade e acesso à informação territorial:** com dados abertos e sistemas acessíveis, cidadãos, pesquisadores e gestores podem monitorar e avaliar as políticas, fortalecendo a democracia.

Para colocar a política em prática, será criado o Sistema Nacional de Ordenamento Territorial (SNOT), que será composto por instâncias técnicas, consultivas e deliberativas, voltadas à articulação federativa, mediação de



conflitos e promoção da resiliência territorial e contratualização territorial, conforme ilustrado na Figura 1.

**Figura 1 – Instâncias do Sistema de Governança da PNOT**



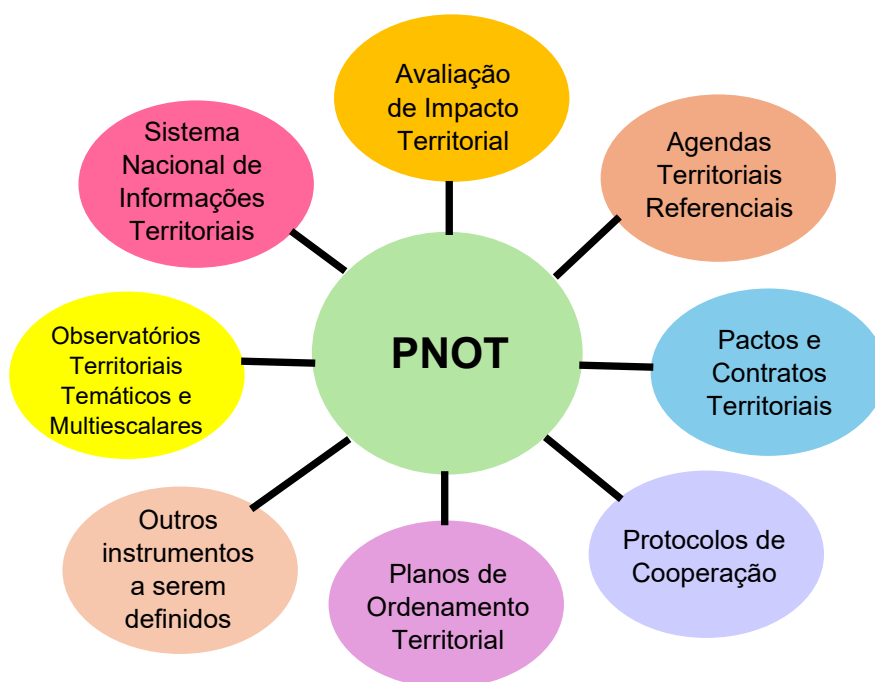
Estes três principais espaços de decisão e debate terão as seguintes composições e funções:

- **Comitê Interministerial de Ordenamento Territorial (CIOT):** formado por vários ministérios, será responsável por coordenar políticas com impacto no território.
- **Conselho Nacional de Ordenamento Territorial (CNOT):** espaço consultivo, com representantes do governo, da sociedade civil, universidades e comunidades tradicionais, garantindo a participação social.
- **Câmara de Mediação de Impasses Territoriais (CMIT):** instância com membros indicados conforme o tema e território a ser mediado, que tomará decisões finais em casos de conflitos territoriais.

Para que os objetivos e princípios da PNOT sejam alcançados, e a implementação desta política seja efetiva, no Decreto estão propostos instrumentos que possibilitarão a criação de observatórios, agendas referenciais e metodologias de avaliação de impactos territoriais, com um sistema de monitoramento e a definição de referenciais, visando avaliar tendências e a melhoria contínua, bem como, o estabelecimentos de acordos entre governo federal, entes públicos, privados e sociedade, para mediar conflitos e prover planos de ordenamento territorial. Cabe esclarecer que esses instrumentos

serão disciplinados por ato ministerial. A Figura 2 apresenta os instrumentos previstos na minuta do ato normativo da PNOT:

**Figura 2 - Instrumentos previstos no Decreto da PNOT**



Assim, para conquistar a efetividade da PNOT, bem como seu monitoramento, avaliação e melhoria contínua, estes instrumentos serão criados para funcionar como:

**I – Avaliação de Impacto Territorial Participativa:** Metodologia estruturada para analisar impactos territoriais de políticas, programas e grandes projetos, promovendo o diálogo entre saber técnico e saber local;

**II – Agendas Territoriais Referenciais:** Metodologia estruturada para estabelecer as prioridades de determinado recorte territorial e preparar para a formulação de planos de ordenamento ou mesmo auxiliar no planejamento de políticas que incidem no território;

**III – Pactos e Contratos Territoriais:** Arranjos jurídicos que formalizem acordos entre diferentes atores em relação à ocupação e uso de determinado território;

**IV - Protocolos de Cooperação:** Instrumento de contratualização voluntária entre União, estados e municípios para cooperação em áreas ou regiões com desafios específicos. Incluem compromissos, metas, contrapartidas e cronogramas;

## **V – Planos Nacional, Regionais e Estaduais de Ordenamento Territorial:**

Planos que buscam organizar e gerir o uso do solo em diferentes escalas, definindo como o território deve ser ocupado e utilizado, observando os princípios da PNOT.

**VI – Sistema Nacional de Informações Territoriais:** Plataforma pública e interativa com mapas, indicadores, painéis e dados abertos sobre o território, integrando informações produzidas por diversos órgãos e entidades federais;

**VII – Observatórios Territoriais Temáticos e Multiescalares:** Instâncias com capacidade instalada para o monitoramento contínuo do território e da implementação de agendas territoriais em diferentes escalas.

Importante destacar que a União, por meio do MIDR, poderá prestar apoio técnico, institucional e financeiro para a implementação da PNOT e de seus instrumentos. Reitera-se que para o sucesso da PNOT, será imprescindível a cooperação e pactuação entre ministérios, entes federados, setores produtivos e sociedade, visando alinhar interesses, prevenir conflitos e promover o respeito aos territórios.

Outra inovação da atual da proposta da PNOT é a participação social que se espera contar na consulta pública e no Conselho Nacional de Ordenamento Territorial. Oportunamente, o MIDR pretende desenvolver ações de formação e capacitação técnica para difundir conhecimentos e boas práticas relacionadas à resiliência territorial, governança territorial e contratualização territorial.

Também prevê-se no ato normativo, o **Relatório Nacional de Ordenamento Territorial**, a ser publicado a cada dois anos em meio digital, com o objetivo de dar ampla divulgação à sociedade, no qual constará a análise das dinâmicas territoriais no país, a aplicação dos instrumentos da PNOT, as sugestões de aprimoramento de ações e políticas públicas com impacto territorial, o balanço das deliberações da Câmara de Mediação de Impasses Territoriais (CMIT) e das recomendações do Conselho Nacional de Ordenamento Territorial (CNOT).

A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), construída em um processo que se estende por mais de vinte anos, é fruto de um esforço coletivo. Ao lançar esta consulta pública, o Governo Federal reafirma seu compromisso em estabelecer uma política pública que seja capaz de articular múltiplas

políticas e atores. O propósito é assegurar que o território seja o alicerce para o desenvolvimento sustentável, equitativo, justo e resiliente, sempre respeitando e valorizando a diversidade natural e social do Brasil.

### 3. Arquivos e links disponibilizados no site da Consulta Pública.

1. Livro “Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003” (arquivo em pdf)

2. Síntese de estudos temáticos do 1º ciclo “Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial PNOT (versão preliminar)” (arquivo em pdf)

3. Decreto s/nº de 12/02/2007 de Criação do Grupo de Trabalho Interministerial da PNOT (link)

[https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-2007\\_58039.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-2007_58039.html)

4. Seminário “Política Nacional de Ordenamento do Território: os desafios da retomada”, realizado nos dias 16 e 17 de agosto de 2025, organizado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. (links)

Dia 1 - 16/08/2023: <https://www.youtube.com/watch?v=L5sFGysTQ4A>

Dia 2 -17/08/2023: [https://www.youtube.com/watch?v=BPJF\\_LEolz&t=24001s](https://www.youtube.com/watch?v=BPJF_LEolz&t=24001s)

5. Síntese dos estudos técnicos dos 2º e 3º ciclos (arquivo em pdf)

6. Decreto nº 11.920, de 14 de fevereiro de 2024 - Recriação do Grupo de Trabalho Interministerial (Link)

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2023-2026/2024/Decreto/D11920.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2024/Decreto/D11920.htm))

7. Entrevista da equipe técnica do MIDR/SDR sobre a importância da PNOT

*Nova política quer prevenir conflitos no uso do território* (link)

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/nova-politica-quer-prevenir-conflitos-no-uso-do-territorio>

8 - Evento com a participação da equipe técnica do MIDR/SDR sobre a importância de Agenda Referencial de Ordenamento Territorial

*MIDR abre diálogo sobre uso do território no Rio Grande do Sul com foco em mudanças climáticas* ([link](#))

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/midr-abre-dialogo-sobre-uso-do-territorio-no-rio-grande-do-sul-com-foco-em-mudancas-climaticas>