

Graduação  Pós-Graduação

**ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: estado da arte da literatura em Portugal e no  
Brasil**

**Carlos A. M. Gonzaga,**  
Universidade Estadual do Centro-Oeste,  
gonzaga@unicentro.br

**Reinaldo Knorek,**  
Universidade Estadual do Centro-Oeste,  
reinaldok1966@gmail.com

**Rui Pedro Julião,**  
Universidade Nova de Lisboa,  
rpj@fcs.unl.pt

**RESUMO**

Este é um estudo bibliométrico sobre o estado da arte da literatura sobre o ordenamento do território em Portugal e no Brasil. Considerando a influência histórica da cultura político-institucional portuguesa sobre a realidade brasileira, esta pesquisa buscou identificar, comparativamente, o desenvolvimento das instituições territoriais em ambos os países, conforme expresso na literatura científica. Os procedimentos metodológicos incluíram a busca sistematizada da literatura recente (janeiro/2011 e julho/2020) nas bases de dados Scopus, Science Direct, Gale, Scielo e Web of Science. A análise dos resultados orientou-se pelas etapas do *methodi ordinatio*, um método multicriterial, assentado na quantidade de citações, factor de impacto e ano de publicação. Os resultados identificaram diferenças institucionais relevantes entre os dois países, relativas às políticas de ordenamento do território. As diferenças se devem, por um lado, ao contexto continental de cada país. Por outro lado, as diferenças resultam das opções por arranjos institucionais característicos dos interesses políticos locais. Em decorrência dessas distinções, há diferenças na pauta dos temas pesquisados nos dois países, embora os temas planeamento urbano, meio ambiente e política territorial nacional sejam predominantes em ambos os países.

**Palavras-chave:** ordenamento do território; governança territorial; arranjo institucional; política de uso do solo; desenvolvimento regional.

## 1 INTRODUÇÃO

Diversas concepções e práticas de ordenamento do território coexistem no cenário científico contemporâneo. Para alguns ele é um instrumento neutro para atender os interesses dos atores sociais proponentes (DAVOUDI; STRANGE, 2009; FERRÃO; MOURATO, 2015). Para outros, ele tem base ideológica conformada às condições históricas e valores culturais dos proponentes (BALETTI, 2012; MOREIRA; HERRERA 2016; CARTER; SHERRIFF, 2016). Ou ainda como um instrumento de controle do Estado para facilitar o domínio sobre populações nativas e a *commoditização* da natureza (BALETTI, 2012).

Alguns autores apontam que as etapas e resultados do ordenamento do território são direcionados pelas prioridades dos indivíduos e dos grupos sociais, independentemente do contexto de cada país (OLIVEIRA; BREDVAZQUEZ, 2011; COTELLA; STEAD, 2011; BALSAS, 2017). Assim como as culturas políticas e os sistemas socioeconômicos influenciam as relações de poder e as políticas territoriais regionais (BALSAS, 2017), as mudanças de ocupação da terra tendem a refletir as peculiaridades dos contextos locais (COTELLA; STEAD, 2011).

Nos países latino-americanos, as políticas públicas sobre ordenamento do território começaram a ter consistência, a partir da década de 1980, por influência da literatura europeia. As concepções pioneiras se associavam às políticas de desenvolvimento econômico, descentralização regional, zoneamento urbano e conservação ambiental. Posteriormente, predominou a ideia de gestão territorial como estratégia para o desenvolvimento sustentável (CABEZA, 2002). No continente europeu, o processo de europeização das políticas territoriais nos Estado-Membros tornou-se um tema relevante (MARTÍNEZ, 2011; FERRÃO; MOURATO, 2015; NADIN et al., 2018; TULUMELLO; COTELLA; OTHENGRAFEN, 2020).

Este estudo objetiva analisar comparativamente o estado da arte da literatura científica sobre o ordenamento do território produzido por pesquisadores portugueses e brasileiros no período janeiro/2011-julho/2020. A estratégia da pesquisa consistiu em identificar quais aspectos do ordenamento do território são mais relevantes para os pesquisadores nos dois países. Para isso foi realizada uma revisão sistemática de artigos científicos, utilizando-se parâmetros bibliométricos para a análise.

Tanto em Portugal, quanto no Brasil, o desígnio do ordenamento do território é estabelecido constitucionalmente como atribuição do Estado. Apesar da semelhança

constitucional e da tradição jurídica-política portuguesa herdada do período colonial, as condições geográficas distanciaram as características da gestão territorial nos dois países. Neste artigo se apresenta um painel das abordagens recentes em relação às várias dimensões de análise do ordenamento do território em ambos os países. Não se pretendeu problematizar os diversos posicionamentos dos autores, mas identificar quais temas dentro do campo de estudo do ordenamento do território tem sido a tendência nos anos recentes. A partir das narrativas encontradas nos artigos revisados Buscou-se compreender a evolução dos arranjos institucionais de gestão territorial.

O artigo está estruturado em quatro seções. A primeira é a introdução. A segunda apresenta o estado da arte da literatura sobre o ordenamento do território, produzidos por pesquisadores portugueses e brasileiros, de 2011 a julho/2020. A terceira seção apresenta a discussão dos resultados. A quarta seção contém as considerações finais, apontando possibilidades futuras e limitações da presente pesquisa.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

Em Portugal, as diretrizes nacionais para o ordenamento do território são estabelecidas pelo Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT). Em cada região, a legislação prescreve a elaboração do Programa Regional de Ordenamento do Território (PROT). No nível de base são elaborados os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), cujo instrumento principal é o Plano Diretor Municipal (PDM). Eles incluem os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP). Dada a hierarquia normativa, os Planos Regionais devem ter o PNPOT como referência, e os PDMs devem ser adequados aos PROTs. Transversalmente, são elaborados planos setoriais para as orlas costeiras, estuários, áreas protegidas, mananciais, florestas etc. (JULIÃO, 2019).

A institucionalização do ordenamento do território, em Portugal, é hierárquica e essencialmente prescritiva, consonante à tradição da sua cultura política (OLIVEIRA; BREDÁ-VAZQUEZ, 2011; CARMO, F., 2014). No Brasil, institucionalizou-se a descentralização entre os entes federados, com regulamentações fragmentadas em diversas leis e políticas nacionais setoriais. A ausência de uma política nacional específica para o ordenamento do território deixou essa responsabilidade principalmente aos municípios: Estatuto da Cidade; Estatuto da Metrópole (GOULART, 2018).

Em Portugal, o ordenamento do território consiste em tarefa primordial do estado, estabelecida pela Constituição da República Portuguesa, de 1976 (PORTUGAL, 2005). Foi instituída como uma função pública de integração transversal, cuja finalidade é organizar a ocupação do espaço nacional, considerando o urbanismo, o ambiente e o desenvolvimento socioeconômico regional. Ao ordenamento territorial se associam os direitos fundamentais de habitação, infraestrutura, acessibilidade e qualidade de vida (CARMO, F., 2016; FERRÃO, 2016, CUNHA; JULIÃO; OLIVEIRA, 2020).

A política de ambiente tem se afirmado devido às imposições e diretrizes comunitárias da UE. Por influência dos referenciais conceituais europeus, há maior ênfase à preservação dos recursos naturais, proteção do patrimônio cultural e adequado ordenamento do território no país (CARMO, 2016; MEDEIROS, 2014; 2020). No entanto, a integração do conceito de serviços ecossistêmicos nas políticas e planos territoriais portugueses é incipiente (MASCARENHAS et al, 2014; 2015).

Seguir o modelo europeu de integração econômica e coesão social tem beneficiado Portugal a solidificar um planejamento territorial baseado na hierarquia de planos. A modernização de Portugal ocorreu após sua adesão à UE, em 1986. Apesar das limitações da governança nacional, os fundos da política de coesão da UE contribuíram para a modernização das infraestruturas de acessibilidade, comunicação, abastecimento de água, educação, saúde e saneamento. Além disso, incentivaram a renovação urbana e a cooperação intermunicipal (BALSAS, 2017; CUNHA; JULIÃO; OLIVEIRA, 2020; MEDEIROS, 2014; 2020). No entanto, as duas metrópoles portuguesas absorveram grande parte dos Fundos de Coesão, intensificando o padrão territorial bicêntrico e os efeitos negativos da expansão urbana relativamente desordenada em seus entornos (MEDEIROS, 2014, BALSAS, 2017).

Segundo Carmo (2014; 2016), a falta de organização político-administrativa estatal consistente com as obrigações constitucionais também dificulta o planejamento para um desenvolvimento socioeconômico consoante às diretrizes de um ordenamento do território mais coeso. O desenvolvimento regional tende a assentar-se às conformidades dos interesses setoriais, em detrimento das variáveis territoriais (CARMO, 2014; MEDEIROS, 2014; OLIVEIRA; BREDÁ-VAZQUEZ, 2011). Os enunciados discursivos abrangem objetivos amplos da governança territorial, mas as referências a procedimentos e formas de execução são discrepantes (CARMO, 2014).

Em convergência à escala europeia e mundial, os instrumentos de planejamento nacional e regional tendem a assumir natureza estratégica, para lidar com as incertezas dos

contextos sociais de grande complexidade e rápidas mudanças. A gestão baseada em governança considera a partilha do poder do Estado com outros atores sociais. Dessa forma, os procedimentos de planeamento são flexibilizados para alinhamento aos processos colaborativos entre *stakeholders* (CARMO, 2014; GONÇALVES; FERREIRA, 2015).

A tendência é a elaboração de programas que engendram arranjos institucionais com características e finalidades distintas do planeamento formal. Os programas geralmente envolvem *stakeholders* não públicos em processos participativos, com motivações não estatais. Além disso, os programas incluem objetivos e dispositivos mais atraentes, como acesso a financiamentos da EU e dispensa de atendimento a vários procedimentos estatutários obrigatórios dos planos formais. As autoridades municipais mostram-se mais disponíveis para cooperar quando o objetivo é obter recursos dos Fundos europeus (OLIVEIRA; BREDVAZQUEZ, 2011).

A urbanização tornou-se um dos principais fatores a moldar as mudanças no uso do solo, na Europa. Milhares de hectares de solo fértil são perdidos anualmente para a implantação de novas infraestruturas necessárias ao desenvolvimento urbano (DIOGO; KOOMEN, 2012; PEDROSA, 2013; ABRANTES et al., 2016). Assim, a partir do final da década de 1990, a União Europeia passou a emitir diretrizes para controlar a expansão urbana e preservar as terras agrícolas. Em Portugal, essas diretrizes vêm sendo incorporadas nos Planos Diretores Municipais. Mesmo assim, a urbanização continua crescendo no entorno das regiões metropolitanas, onde ocorrem conversões de terras agrícolas para uso urbano até dentro de áreas de proteção ambiental (DIOGO; KOOMEN, 2012; PEDROSA, 2013; ABRANTES et al., 2016).

Os PDMs, instituídos pelo Decreto-Lei n.º 69/1990, são legalmente vinculativos e obrigatórios para todos os municípios portugueses (Portugal, 1990). Eles devem conter o modelo de organização espacial do município, com a estratégia de ordenamento do território e a política municipal de ordenamento do território. Em geral são documentos abrangentes contendo as políticas urbanas e o zoneamento local de longo prazo.

O ordenamento territorial, no Brasil, está designado na Constituição Federal de 1988 (artigo 21, IX) como função governamental, descentralizada entre os entes federados, União, Estados e Municípios. À União competem os planos nacionais e regionais e a cada município cabe elaborar seu Plano Diretor Municipal. Aos Estados compete a ordenação de seu território, incluindo a atribuição de criar regiões metropolitanas (BRASIL, 1988).



A regulamentação desse dispositivo constitucional foi sendo feito de modo difuso, em diversas leis setoriais e multissetoriais, na forma de políticas nacionais, sistemas, planos, códigos e estatutos. Como a Constituição brasileira (1988) foi elaborada no período em que a UE instituía seus documentos de coesão territorial, a experiência das discussões europeias ecoaram na Assembleia Constituinte (CARGNIN; BANDEIRA, 2015; MOR; ALVES, 2015; GARCIA, 2016).

Não há no Brasil uma política de ordenamento territorial, propriamente dita. As políticas territoriais, ambientais e setoriais são formuladas separadamente, operando por meio de uma variedade de projetos, programas, planos, leis, e outros mecanismos isolados. Esses dispositivos são aleatoriamente utilizados por uma diversidade de instituições, nos três níveis de governo, eventualmente causando intervenções conflitantes (TALASKA; ETGES, 2013; OBERLING; ROVERE; SILVA, 2013; CUNHA; BASTOS, 2018).

Desde os anos 1970, influenciada por tendências e mudanças internacionais, a política ambiental passou a interferir mais sistematicamente nos processos de produção, ordenamento e transformação do território brasileiro. Um amplo conjunto de leis estabeleceu o quadro regulatório do ambiente. Elas retratam o modelo disperso do ordenamento territorial no Brasil, condicionando e reproduzindo um modo hegemônico de pensar (MORETTO et al, 2012; SANTOS; RANIERI, 2013; JORDÃO; MORETTO, 2015; KLUMB-OLIVEIRA; SOUTO, 2015; BORINELLI et al, 2019).

Enquanto há tentativas fragmentadas de ordenamento do território pelas políticas ambientais, os planos setoriais geralmente prescindem da dimensão ambiental, contendo somente diretrizes econômicas e territoriais técnicas, como as variáveis locacionais em relação à acessibilidade aos recursos e ao mercado. (OBERLING; ROVERE; SILVA, 2013). No discurso político, a falta de uma abordagem congruente de ordenamento do território é escamoteada na forma de priorização de temas endógenos do território, ou enfocando agendas políticas oficiais da administração pública. (SANCHO; DE DEUS, 2015).

Além da dispersão, ocorre a dicotomia entre as dimensões normativa e descritiva, que confronta a formalidade jurídica com as práticas de informalidade nas questões territoriais (ROCCO; ROYER; GONÇALVES, 2019). Os grandes projetos desenvolvimentistas exemplificam esta dicotomia. Geralmente são projetos que visam alavancar o crescimento econômico com grandes intervenções infraestruturais, mas promovem distribuição territorial desigual, migrações internas involuntárias e segregação dos pequenos agricultores familiares (MORETTO *et al.*, 2012; OBERLING; ROVERE; SILVA, 2013).

A partir do final da década de 1950, as questões territoriais se tornaram uma questão importante na pauta do governo brasileiro. As desigualdades socioeconômicas se acentuaram devido às políticas de incentivo à industrialização e urbanização. Desde então, formou-se a tradição política de focar a redução das desigualdades regionais como a solução para o desenvolvimento (CEZAR; NASCIMENTO, 2019).

Foram criadas agências de fomento nas três regiões menos favorecidas, Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste. Atuando com incentivos fiscais e construção de infraestrutura, visam atrair investimentos, fixar pessoas e expandir as fronteiras de exploração de recursos (PASTORELLI JR.; FERRÃO, 2018; CEZAR; NASCIMENTO, 2019). Posteriormente foram criados fundos de desenvolvimento vinculados à cada uma delas, que passaram a ser controlados pelas oligarquias políticas locais como instrumento de poder político (CEZAR; NASCIMENTO, 2019; CARGNIN; BANDEIRA, 2015). As empresas estatais de infraestrutura e extração de recursos, como Petrobrás e Vale do Rio Doce, também foram utilizadas como instrumentos de ocupação, ordenamento e controle territorial (COSTA, 2012, LASCHEFSKI; ZHOURI, 2019).

As heterogeneidades intrarregionais eram ignoradas, enquanto a pobreza e a fome proliferaram com a acelerada urbanização. Ganhou relevo uma abordagem pluralista centrada no desenvolvimento local e comunitário de longo prazo (CARGNIN; BANDEIRA, 2015, CARVALHO; ALVES; SOUZA JÚNIOR, 2019). Isso resultaria na implantação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, com foco nas demandas de organizações sociais e articulação governamental com iniciativas socioeconômicas locais.

Na década de 1980, com o neoliberalismo, a prática de planejamento governamental e a dimensão territorial desapareceram das políticas de desenvolvimento no Brasil. A Constituição de 1988 (Art. 165), no entanto, instituiu a obrigatoriedade de que os governos de todos os entes federados elaborem Planos Plurianuais (PPAs), cujas políticas e programas devem ser condicionados à designação territorial dos orçamentos (GONZAGA; TCHMOLO, 2015).

Ao final dos anos 1990, com o ressurgimento das políticas desenvolvimentistas, o enfoque territorial passou a ser a expansão das fronteiras produtivas de *commodities* para exportação. Em 1999 houve iniciativa para elaborar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) articulada com a IIRSA (BALETTI, 2012; CARGNIN; BANDEIRA, 2015; FOLHES *et al.*, 2015, SADECK; LIMA; ADAMI, 2017). Ambas as iniciativas

expressavam inspiração nos princípios de coesão territorial e policentrismo da União Europeia.

A proposição da PNOT teria sido percebida como uma ameaça aos interesses dos grandes grupos econômicos e das oligarquias políticas regionais, que se opõem ao controle do Estado sobre a posse e uso da terra no âmbito local (RÜCKERT, 2007, CARVALHO; ALVES; SOUSA JÚNIOR, 2019, CEZAR; NASCIMENTO, 2019). Ao invés da PNOT, o governo instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), dependente dos fundos regionais já existentes (BRASIL, 2007, CARGNIN; BANDEIRA, 2015).

Os Planos Diretores Municipais consistem na normatização territorial melhor estruturada, monitorada e consolidada, no Brasil. Os avanços nessa legislação territorial se devem à iniciativa jurídica para conter a ocupação urbana desordenada que vinha ocorrendo na década de 1970. As periferias das grandes cidades haviam se tornado incômodos espaços de concentração da pobreza, segregação socioambiental e ebulição social num estado sem liberdades democráticas (MATTOS; STEPHAN, 2018). Assim, em 1979 foi aprovada a Lei Federal nº 6.766, que rege o parcelamento do solo urbano (BRASIL, 1979).

Primeiro foram instituídos os Planos Diretores Municipais. Posteriormente, foram instituídas políticas setoriais de âmbito nacional que refletem na gestão e qualidade de vida urbana (Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento e Resíduos Sólidos etc.). Essa evolução transformou o papel dos municípios de protagonistas das políticas territoriais locais, para coadjuvantes da integração entre os entes federativos da República. Embora permaneça a concentração tributária pelo governo federal. (SANTOS; VASQUES, 2015; SANTOS, A., 2017).

No Brasil, uma parcela significativa do desenvolvimento urbano ocorre de modo informal, devido à incapacidade da estrutura estatal em atender as demandas dos setores sem capital político. Um grande contingente populacional se encontra em constante mobilidade migratória devido aos conflitos territoriais nas fronteiras de expansão do capital, quer seja nas zonas florestais ou nas periferias urbanas (ROCCO; ROYER; GONÇALVES, 2019).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Essa pesquisa teve por base uma revisão sistemática da literatura científica sobre ordenamento do território, baseada em artigos publicados por pesquisadores portugueses e brasileiros, no período de janeiro/2011 a julho/2020. A formação do portfólio de artigos



analisados seguiu as etapas do *Methodi Ordinatio* (PAGANI; KOVALESKI; RESENDE, 2015). A bibliometria utilizada compõe um índice de relevância dos artigos com base multicritério: quantidade de citações; factor de impacto; ano de publicação.

O *Index Ordinatio* é obtido por meio da seguinte equação:

$$IO = (Fi/1000) + (\alpha \cdot (10 - (Yr - Yp))) + (Ci)$$

Onde:

Fi = fator de impacto

Yr = ano da pesquisa

Yp = ano da publicação

Ci = citações (quantidade)

$\alpha$  = coeficiente de ponderação (de 1 a 10, conforme importância da atualidade da publicação para o tema pesquisado)

As bases de dados utilizadas foram: Science Direct; Scopus; Web of Science; Gale; Scielo.. As palavras-chave de busca foram: "territorial planning"; "spatial planning"; "Portugal"; "Brazil" (Tabela 1). Os resultados das buscas foram filtrados, eliminando resultados que não fossem artigos de periódicos, duplicações, e textos pertencentes à disciplinas não relacionadas ao tema da pesquisa, como informática e anatomia.

**Tabela 1: Resumo do levantamento bibliográfico**

Database	Resultado	Artigos em periódicos
<i>Science Direct</i>	Search results: 841 results; articles. Terms: (("territorial planning" OR "spatial planning") AND ("Portugal" OR "Brazil")) NOT "marine", in Title, Abstract, Key-Word; Time limit: 2011-2020.	841
<i>Scopus</i>	204 document results. TITLE-ABS-KEY (((("territorial planning" OR "spatial planning") AND ("Portugal" OR "Brazil")) AND NOT "marine") AND DOC TYPE (ar) AND PUBYEAR > 2010.	196
<i>Web of Science</i>	Results: 16. TI=("territorial planning" AND ("Portugal" OR "Brazil")) OR TI=("spatial planning" AND ("Portugal" OR "Brazil") NOT "marine"). Database= WOS, DIIDW, KJD, RSCI, SCIELO. Stipulated time=2011-2020. Search idiom =Auto.	14
<i>Gale (Cengage)</i>	Results of scientific Journals (57). Search terms: Summary: (Brazil OR Portugal) AND Summary: "spatial planning" OR Summary: "territorial planning" NOT Summary: "marine".	57
<i>Scielo</i>	Results: 14. Terms: (Portugal) AND (("territorial planning") OR ("spatial planning")). All index. Period: 2011-2020. Results: 38. Terms: (Brasil) AND (("territorial planning") OR ("spatial planning")). All index. Period: 2011-2020.	52
TOTAL RESULTS		1.160
Filtragem: Descarte de repetições e de outras disciplinas		1102
Portfólio para revisão sistemática		58

Fonte: dados da pesquisa (julho, 2020).

Após as filtrações, o portfólio resultou composto por 58 artigos: 21 de portugueses e 37 de brasileiros. Tais publicações constituem a base da narrativa do presente artigo.

#### 4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A principal diferença da política territorial entre os dois países está no fato de que em Portugal existe uma política de ordenamento do território centralizada, que orienta e direciona os instrumentos de desenvolvimento territoriais e os planos de zoneamento e uso do solo, em todos os níveis de governo. No Brasil, embora o Estatuto da Cidade e o Estatuto das Metrôpoles orientem consistentemente a elaboração dos Planos Diretores Municipais e dos Planos Diretores Integrados, não há uma política nacional que direcione unificadamente as diretrizes territoriais nos níveis estadual e federal. Os principais temas abordados são apresentados de modo sumário na Tabela 2.

**Tabela 2: Temas predominantes de ordenamento do território em Portugal e Brasil**

	Temas	Portugal		Brasil	
		artigos	%	artigos	%
1.	Amazônia	-	-	6	16,2
2.	Coesão	4	19	-	-
3.	Meio ambiente	8	38,1	18	48,6
4.	Europeanização	5	23,8	-	-
5.	Governança	5	23,8	9	24,3
6.	Arranjo institucional	2	9,5	9	24,3
7.	Política territorial nacional	8	38,1	11	29,7
8.	Policentrismo	8	38,1		
9.	Plano / política regional	7	33,3	2	5,4
10.	Questão social			8	21,6
11.	Plano / política urbana	9	42,8	16	43,2

Fonte: dados da pesquisa (julho, 2020).

Os três principais temas coincidem nos dois países: política e planejamento urbano, meio ambiente e política territorial nacional. Em Portugal há também um grande enfoque na discussão do policentrismo, do planejamento regional, da coesão territorial e da europeização política dos Estados membros. Em contrapartida, há no Brasil, uma ênfase considerável na discussão dos problemas sociais, dos conflitos na Amazônia e dos arranjos institucionais. De interesse intermediário, coincidem nos dois países a discussão sobre a governança territorial, relacionada aos mecanismos de participação de diversificados *stakeholders* nas decisões sobre a gestão territorial.

Tanto em Portugal quanto no Brasil, falta articulação da política territorial com as políticas setoriais (CUNHA; JULIÃO; OLIVEIRA, 2020). Também se verificam em ambos os países novas formas de relacionar-se e valorizar a ruralidade (VAZ; NOFRE, 2019; LEITE, 2020).

A literatura aponta que variáveis estruturais obstruem a implementação das políticas e planos de ordenamento territorial no Brasil. Dentre os impedimentos estão a fragmentação e ineficiência do sistema jurídico, a corrupção estrutural em todos os níveis de governo (PIÉROLA; ALMEIDA, 2016; PASSOS; COELHO; DIAS, 2017; GOULART, 2018; MELLO et al, 2018), a insuficiente estrutura administrativa (SANTOS; VASQUES, 2015; GOULART, 2018; SILVA et al, 2018; ROCCO; ROYER; GONÇALVES, 2019) e a precariedade na capacitação técnica. Além disso, há muito comando e pouco controle, porque a estrutura de fiscalização é insuficiente e inadequada e as formas de responsabilização são tênues.

## **5 CONCLUSÕES**

Com base na literatura estudada conclui-se que a principal diferença da política territorial entre os dois países está no fato de que em Portugal existe uma política de ordenamento do território centralizada, que orienta e direciona os instrumentos de desenvolvimento territoriais e os planos de zoneamento e uso do solo, em todos os níveis de governo. No Brasil, embora o Estatuto da Cidade e o Estatuto das Metrôpoles orientem consistentemente a elaboração dos Planos Diretores Municipais e dos Planos Diretores Integrados, não há uma política nacional que direcione unificadamente as diretrizes territoriais nos níveis estadual e federal.

Os conceitos e princípios que orientam as diretrizes de ordenamento territorial nos países membros da União Europeia, caso de Portugal, estão centrados em princípios de policentrismo, competitividade, coesão e sustentabilidade. Alguns autores caracterizam essa tendência a uma ruptura neoliberal com o paradigma racionalista de um futuro linear e predeterminado, em que o ordenamento do território seria um processo cíclico e previsível controlado pelas estruturas governamentais dos Estados (FERRÃO, 2011; CÓRDOBA, 2014; GONÇALVES; FERREIRA, 2015). Houve substituição de práticas regulatórias tecnocráticas por governança subsidiária participativa, com instrumentos de planejamento estratégico.

No Brasil, a tendência neoliberal foi confundida com ausência do Estado. No ordenamento do território essa tendência conduziu a um enfraquecimento dos processos de planejamento, ao final do Século XX. As discussões sobre o ordenamento do território são dificultadas pela imensa diversidade geográfica e sociocultural. As políticas brasileiras de desenvolvimento territorial parecem se ressentir de um vácuo em diretrizes para os impactos territoriais das políticas setoriais, que sobrepõem interesses específicos sobre assuntos de interesse coletivo. Assim caracteriza-se um modelo disperso de ordenamento do território no Brasil. Isso condiciona e reproduz um modo de pensar e executar as ações de gestão territorial, com possível influência na fragmentação e setorialização das pesquisas científicas sobre o tema.

Uma limitação importante nesta pesquisa se associa à parametrização das palavras chaves para a busca sistematizada nas bases de dados. Alguma literatura relevante sobre ordenamento do território pode ter sido ignorada, se o foco estiver em temas correlatos, sem utilização dos termos de busca, como desenvolvimento urbano, policentrismo, coesão regional, etc. Para pesquisas futuras, dois temas que aparecem com pouca relevância nas pesquisas de ordenamento do território no Brasil precisam maior destaque: integração sul-americana e nova ruralidade.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES, P.; FONTES, I.; GOMES, E.; ROCHA, J. Compliance of land cover changes with municipal land use planning: Evidence from the Lisbon metropolitan region (1990-2007). **Land Use Policy**, n.51, p.120-134, 2016.

BALETTI, B. Ordenamento Territorial: Neo-developmentalism and the struggle for territory in the lower Brazilian Amazon. **Journal of Peasant Studies**, v.39, n.2, p.573-598, 2012.

BALSAS, C. J. When markets reset, will we regain? Planning lessons from across the Atlantic Ocean. **Land Use Policy**, v.65, p.78-92, 2017.

BORINELLI, B.; GALLASSI, J.; MOSTAGI, N.; ALMEIDA, D.; COSTA, R. (Des)ordem institucional e ordenamento territorial: considerações sobre a política ambiental de Goiás. **GOT – Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.16, p.5-27, 2019.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **DOU – Diário Oficial da União**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **DOU – Diário Oficial da União**, v.126, n.191-A, Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. **DOU – Diário Oficial da União**.

CABEZA, A. M. (). Ordenación del territorio en América Latina. **Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, v.6, n.125, 2002.

CARGNIN, A. P.; BANDEIRA, P. S. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as “Portas de Saída” para os beneficiários do Bolsa Família. **Geo UERJ**, n.27, p.234-257. 2015.

CARMO, F. Planos Regionais de Ordenamento do Território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. **GOT – Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.5, p.41-65, 2014.

CARMO, F. Princípios constitucionais do ordenamento do território. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. Esp1, 99-121, 2016.

CARTER, J.; SHERRIFF, G. Adapting to climate change: Getting more from spatial planning. In LEAL FILHO, W. **Innovation in climate change adaptation**. Cham: Springer, 2016 (p.131-144)

CARVALHO, C.; ALVES, L.; SOUSA JÚNIOR, A. Experiências de Ordenamento Territorial Urbano na América Latina: o contexto do Brasil. **GOT – Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.18, p.233-255, 2019.

CEZAR, K. G.; NASCIMENTO, E. P. Territory and Public Policy in Brazil. **Latin American Perspectives**, v.46, n.4, p.122-136, 2019.

CÓRDOBA, M. B. F. **Introducción a la teoría de la planificación territorial**. Universidad de Sevilla, 2014.

COSTA, J. M. Ensaio sobre Meio ambiente, ordenamento territorial e escala de ação das grandes corporações: a Vale na estratégia de conservação da natureza e desenvolvimento em Carajás. **Espaço Aberto**, v.2, n.1, 101-116, 2012.

COTELLA, G.; STEAD, D. Spatial planning and the influence of domestic actors: Some conclusions. **disP-The Planning Review**, v.47, n.186, p.77-83, 2011.

CUNHA, E. M. P.; JULIÃO, R. P.; OLIVEIRA, F. H. A política urbana no Brasil e em Portugal: contexto e evolução histórica. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n.40, p.184-199, 2020.

CUNHA, M. O.; BASTOS, R. Z. Relações interfederativas para gestão dos recursos naturais e desenvolvimento territorial. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v.7,n.2, 111-122, 2018.

DAVOUDI, S.; STRANGE I. Space and place in the twentieth century planning: An Analytical Framework and an historical review. In: DAVOUDI, S.; STRANGE, I. (eds.). **Conceptions of space and place in strategic spatial planning**. London: Routledge: 2009 (Chapter 1, p. 7-42).



DIOGO, V.; KOOMEN, E. Land-use change in Portugal, 1990–2006: main processes and underlying factors. **Cartographica: The International Journal for Geographic Information and Geovisualization**, v.47, 4, p.237-249, 2012.

FERRÃO, J. O território na constituição da República Portuguesa (1976-2005): dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.Esp1), p.123-134, 2016.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERRÃO, J.; MOURATO, J. M. Ordenamento do território: o contributo dos estudos comparados internacionais. In: FERRÃO, J.; HORTA, A. **Ambiente território e sociedade: novas agendas de investigação**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015 (189-195).

FOLHES, R. T.; AGUIAR, A. P. D.; STOLL, E.; DALLA-NORA, E. L.; ARAÚJO, R.; COELHO, A.; CANTO, O. Multi-scale participatory scenario methods and territorial planning in the Brazilian Amazon. **Futures**, v.73, p.86-99, 2015.

GARCIA, M. A. Arquitectura político-institucional de la integración. In: CEPAL. **Desarrollo e integración en América Latina**. Santiago: Cepal, 2016 (35-52).

GONÇALVES, J.; FERREIRA, J. A. The planning of strategy: a contribution to the improvement of spatial planning. **Land use policy**, v.45, p.86-94, 2015.

GONZAGA, C. A. M.; TCHMOLO, M. L. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Paraná. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS J. C.; PIRES, R. R. (org.). **PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015 (183-203).

GOULART, J. O. O marco institucional da política urbana na Espanha e apontamentos comparativos com o Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.103, p.233-259, 2018.

JORDÃO, C. D. O.; MORETTO, E. M. The environmental vulnerability and the territorial planning of the sugarcane cultivation. **Ambiente & Sociedade**, v.18, n.1, p.75-92, 2015.

JULIÃO, R. P. A integração da academia com o estado para o desenvolvimento territorial. In: LOCH, C.; KNOREK, R. **Territórios da cidadania em Santa Catarina**. Palhoça, SC: Unisul, 2019 (97-114).

KLUMB-OLIVEIRA, L. A.; SOUTO, R. D. Integrated coastal management in Brazil: analysis of the National Coastal Management Plan and selected tools based on international standards. **Journal of Integrated Coastal Zone Management**, v.15, n.3, p.311-323, 2015.

LASCHEFSKI, K.; ZHOURI, A. Povos indígenas, comunidades tradicionais e meio ambiente: a 'questão territorial' e o novo desenvolvimentismo no Brasil. **Terra Livre**, v.1, n.52, p.241-285, 2019.

LEITE, S. P. Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.28, n.1, 2020.

MARTÍNEZ, M. The citizen participation of urban movements in spatial planning: a comparison between Vigo and Porto. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.35,n.1, p.147-171, 2011

MASCARENHAS, A.; RAMOS, T. B.; HAASE, D.; SANTOS, R. Integration of ecosystem services in spatial planning: a survey on regional planners' views. **Landscape Ecology**, v.29, n.8, p.1287-1300, 2014.

MASCARENHAS, A.; RAMOS, T. B.; HAASE, D.; SANTOS, R. Ecosystem services in spatial planning and strategic environmental assessment: A European and Portuguese profile. **Land Use Policy**, v.48, p.158-169, 2015.

MATTOS, M.; STEPHAN, I. A inaplicabilidade das leis de ordenamento territorial da cidade de Muriaé, Minas Gerais, Brasil. **GOT – Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.13, p.267-288, 2018.

MEDEIROS, E. Assessing territorial impacts of the EU Cohesion Policy: The Portuguese case. **European Planning Studies**, v.22, n.9, p.1960-1988, 2014.

MEDEIROS, E. Portugal 2020: An effective policy platform to promote sustainable territorial development? **Sustainability**, v.12 n.3, 1126, 2020.

MELLO, E. F.; ALMEIDA, C. N.; COELHO, J. M.; BARROS, L. A.; ARAÚJO, R. N. P. O Polo Produtor de Mármore do Sul do Espírito Santo, Brasil: ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável em regiões caracterizadas por mineração em pequena escala. **Anuário do Instituto de Geociências**, v.41, n.1, p.36-51, 2018.

MOR, K. A. M. K. ; ALVES, C. S. Arqueologia da PNOT: a incorporação do ideário de território e políticas territoriais no Brasil contemporâneo. **Anais ENANPUR**, v.16, n.1, 2015

MOREIRA, R. P.; HERRERA, J. A. Ordenamento do território e a materialização do desenvolvimento geográfico desigual: a construção da Usina Hidroelétrica Belo Monte entre (1975-2011) no Estado do Pará. **Boletim Amazônico de Geografia**, v.3, p.71-93, 2015.

MORETTO, E. M.; GOMES, C. S.; ROQUETTI, D. R; JORDÃO, C. D. O. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira Amazônica. **Ambiente & Sociedade**, v.15, n.3, p.141-164, 2012.

NADIN, V.; FERNÁNDEZ MALDONADO, A. M.; ZONNEVELD, W.; STEAD, D.; DĄBROWSKI, M.; PISKOREK, K.; ... & JANIN RIVOLIN, U. **COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: Applied Research 2016-2018**. Luxembourg: ESPON EGTC, 2018.

OBERLING, D. F.; ROVERE, E. L.; SILVA, H. V. O. SEA making inroads in land-use planning in Brazil: The case of the Extreme South of Bahia with forestry and biofuels. **Land Use Policy**, v.35, p.341-358. 2013.

PAGANI, R. N.; KOVALESKI, J. L.; RESENDE, L. M. Methodi Ordinatio: a proposed methodology to select and rank relevant scientific papers encompassing the impact factor, number of citation, and year of publication. **Scientometrics**, n.105, p.109-135, 2015.

OLIVEIRA, C.; BRENDA-VAZQUEZ, I. Territorial Governance in Portugal: Institutional Change or Institutional Resilience? **disP-The Planning Review**, 47(186) 64-76, 2011.

PASSOS, F. L., COELHO, P.; DIAS, A. (Des)territórios da mineração: planejamento territorial a partir do rompimento em Mariana, MG. **Cadernos Metrópole**, v.19, n.38, 269-297, 2017.

PEDROSA, A. D. S. Risco de erosão no litoral norte de Portugal: uma questão de ordenamento do território. **Sociedade & Natureza**, v.25, n.1, p.133-146, 2013.

PI ROLA, L. G.; ALMEIDA, P. S. Cidade sustentável: análise das delimita es de ocupa o do solo, novo plano diretor estratégico (lei n  16.050/2014) e minuta participativa do projeto de lei de uso e ocupa o do solo 2014 da cidade de São Paulo/Sustainable city: analysis of... **Revista de Direito da Cidade**, v.8, n.1, 29-66, 2016.

PORTUGAL (2005). Constitui o da República Portuguesa: sétima revisão constitucional. **Diário da República**, n.155 – I Série - A, Lisboa, 12 de agosto de 2005.

PORTUGAL (1999). Decreto-Lei n.é 380, de 22 de setembro de 1999. Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. **DRE – Diário da República**, (222/1999, Série I-A de 1999-09-22), 6590-6622.

ROCCO, R.; ROYER, L.; GONÇALVES, F. M. Characterization of Spatial Planning in Brazil: The Right to the City in Theory and Practice. **Planning Practice & Research**, v.34, n.4, p.419-437, 2019.

RÜCKERT, A. A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil: uma política territorial contemporânea em constru o. **Scripta Nova: revista electrónica de geografia y ciencias sociales**, v.11,n.245, p.66, 2007.

SADECK, L. W. R.; LIMA, A. M. M. D.; ADAMI, M. Artificial neural network for ecological-economic zoning as a tool for spatial planning. **Pesquisa Agropecuária Brasileira**, v.52, n.11, p.1050-1062, 2017.

SANCHO, A.; DE DEUS, J. A. S.  reas Protegidas e Ambientes Urbanos: novos significados e transforma es associados ao fen meno da urbaniza o extensiva. **Sociedade & Natureza**, v.27, n.2, p.223-238, 2015.

SANTOS, A. M. S. P. Post-Constitutional Urban Policy: the experience of the Municipality of Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.19, n.1, p.48-63, 2017.

SANTOS, A. M. S. P.; VASQUES, P. H. R. P. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, v.7, n.4, 1771-1790, 2015.

SANTOS, M. R. R. D.; RANIERI, V. E. L. Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. **Ambiente & Sociedade**, v.16, n.4, p.43-60, 2013.

SILVA, A. F. C.; ALMEIDA, L. D. S. B.; FERREIRA, G. D.; SILVEIRA, R. M. C. Conflitos interescares: o local e o metropolitano na gestão do território. **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.10, n.3, p.637-649, 2018.

TALASKA, A.; ETGES, V. E. Estrutura fundiária georreferenciada: implicações para o planejamento e gestão do território rural no Brasil. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v.17, 2013.

TULUMELLO, S.; COTELLA, G.; OTHENGRAFEN, F. Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies. **International Planning Studies**, v.25, n.1, p.72-87, 2020.

VAZ, D.; NOFRE, J. Inovação urbana em territórios periféricos: um balanço crítico da região da Beira Interior. **Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia**, v.54, n.111, p.5-19, 2019.