

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Mestrado Acadêmico

Marcia Aparecida de Castro Burgedurf Silveira Ferreira

INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL:
as potencialidades do Zoneamento Ecológico Econômico e do Plano Diretor na gestão
territorial dos municípios sul-mato-grossense na Rota Bioceânica

Marcia Aparecida de Castro Burgedurf Silveira Ferreira

INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL:

as potencialidades do Zoneamento Ecológico Econômico e do Plano Diretor na gestão territorial dos municípios sul-mato-grossense na Rota Bioceânica

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (Mestrado Acadêmico) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Geografia na Área de Concentração: Integração, Território e Ambiente

Orientador: Prof. Dr. Rafael Oliveira Fonseca

CAMPO GRANDE - MS

2026

F442i Ferreira, Marcia Aparecida de Castro Burgedurf Silveira

Instrumentos de ordenamento territorial : as potencialidades do zoneamento ecológico econômico e do plano diretor na gestão territorial dos municípios sul-mato-grossense da Rota Bioceânica / Marcia Aparecida de Castro Burgedurf Silveira Ferreira. – Campo Grande, MS: UEMS, 2026.

133 p.

Dissertação (Mestrado) – Geografia – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, 2026.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Oliveira Fonseca.

1. Ordenamento territorial 2. Rota Bioceânica 3. Gestão territorial 4. Plano diretor I. Fonseca, Rafael Oliveira II. Título

CDD 23. ed. - 338.98171

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: FERREIRA, Marcia Aparecida de Castro Burgedurf

Título: **Instrumentos de Ordenamento Territorial**: as potencialidades do Zoneamento Ecológico Econômico e do Plano Diretor na gestão territorial das cidades sul-mato-grossense na Rota Bioceânica.

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de **Mestre em Geografia**.

Área de Concentração: Integração, Território e Ambiente.

Dissertação defendida e aprovada em: 25/06/2026


Banca Examinadora

 Documento assinado digitalmente
RAFAEL OLIVEIRA FONSECA
Data: 07/04/2026 11:35:13-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rafael Oliveira Fonseca
Orientador – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

 Documento assinado digitalmente
FABIO MARTINS AYRES
Data: 07/04/2026 09:59:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Fabio Martins Ayres
Geografia – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

 Documento assinado digitalmente
SEDEVAL NARDOQUE
Data: 13/04/2026 09:15:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Sederval Nardoque
Geografia – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Dedicado à memória de minha mãe, Dona Neivas, minha eterna inspiração, e ao meu pai Luís, pelo apoio silencioso e constante. Ao meu esposo Celso e aos meus filhos Amanda, Murilo e Mariele, agradeço por serem meu porto seguro em meio às incertezas. À minha neta Gabriela, razão da minha vida, cujo sorriso renovou minhas forças. Aos meus irmãos, sobrinhos e demais familiares, sou grata pelo acolhimento. A todos os amigos que torceram por mim, obrigada por serem fundamentais em minha trajetória e formação.

AGRADECIMENTOS

O momento dos agradecimentos marca a superação do âmbito acadêmico e revela uma trajetória de descobertas, conquistas e transformações pessoais. Esta pesquisa só se concretizou porque, ao longo do caminho, fui sustentada por uma rede de apoio que se tornou minha fortaleza. Entre alegrias, desafios e metas alcançadas, cada passo reforçou sua determinação.

Ao iniciar esses agradecimentos, priorizo a Deus, que me deu força nos momentos de desânimo e orientou seus passos. Recordo com emoção seu ingresso na UEMS, em 2019, aos 43 anos, movida pelo desejo de orgulhar minha mãe e buscar um renascimento pessoal. Apesar do medo e das dificuldades, encontrei apoio em professores, coordenadores, funcionários, amigos e nos “filhos” que a universidade me deu. Assim, o sonho que começou na graduação se expandiu e hoje se realiza com a conclusão do Mestrado.

Agradeço imensamente ao meu orientador, professor Rafael, esse que se tornou mais que um orientador, um amigo, que confiou e acreditou em mim até mesmo quando eu não acreditava. Não tenho palavras para descrever o carinho e gratidão que tenho por ele e sua família. Meu muito obrigada de coração.

A todos os professores do curso de Geografia e Pós-graduação em Geografia da UEMS, que me acolheram, ensinaram e incentivaram, cada um de sua forma. Em especial aos professores Edwaldo Bazana, Ana Paula Camilo, Claudia Conte, Paulo Jurado, Mara, Adriana, Deivid, Mirtes, Vladimir e Guedes. Ao professor Fabio Ayres que me deu a oportunidade de colocar em prática toda a teoria aprendida em sala de aula, pela paciência de me ensinar todas as vezes que pedi, muito obrigado.

Agradeço a todos os amigos que adquiri ao longo desta jornada, mas em especial a Ilciléia e Robson. Meus amigos de Pós-graduação e Mobilidade Internacional meu carinho especial, obrigada pelas risadas, pelas descobertas compartilhadas e por transformarem um projeto acadêmico em uma aventura inesquecível. Vocês provam que os maiores tesouros da pesquisa são, muitas vezes, os laços que se criam pelo caminho.

Aos “filhos” que a universidade me deu, Amanda Corsino, Guilherme Herculano, Fernando meu muito obrigada pela parceria e amizade. Aos meus amigos de longa data, em especial a Suzana, Gisele, Micheline, Renata, Patrícia, Camila e Carol, minhas parceiras de risadas e cafés, obrigada por tudo.

Aos servidores municipais de Jaraguari, Nioaque, Jardim e Porto Murtinho que me receberam pessoalmente e por inúmeras vezes responderam a todas as minhas dúvidas e questionamento no decorrer desta pesquisa.

Ao Programa Institucional de Bolsas aos Alunos de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (PIBAP/UEMS) pela bolsa concedida nos 24 meses, que contribuiu e possibilitou a minha dedicação total a pesquisa.

E agora, à coluna que sustenta meu mundo: **minha família**. Aos meus irmãos, em especial a Pricila, Antonio Marcos e Eva Inês, obrigada por dividiram o peso da saudade comigo e me lembrarem que, mesmo com uma peça eternamente faltando, nosso núcleo segue forte.

Ao meu pai Luís, que com seu jeito calmo, tranquilo, e perspicaz, me mostra que a vida pode e é mais bonita do que parece, que as adversidades são maneiras de entendermos que o nosso limite vai além do nosso conhecimento. Obrigada pai por toda paciência e sabedoria, o senhor foi Luz em momentos escuros da minha vida.

Ao meu esposo, Celso, meu amor e parceiro. Obrigada por ser meu porto em todos os temporais, por segurar a nossa vida com mãos firmes quando as minhas tremiam, e por nunca duvidar de que eu conseguiria chegar aqui, mesmo quando eu duvidava. Esta conquista é nossa. Aos meus filhos, Amanda, Murilo e Mariele, minha luz e motivação. Obrigada por entenderem os finais de semana de escrita e por me encherem de razões para seguir em frente, sempre.

Ao amor da minha vida, minha neta Gabriela, minha vidinha, você trouxe a Luz para a minha vida, você é o meu refúgio nos momentos difíceis, seu sorriso e abraço me sustentam diariamente. Obrigada por fazer minha vida mais leve.

Por fim, dirijo o olhar para onde as palavras são insuficientes, mas onde reside a força mais silenciosa e poderosa que carrego. Este trabalho é dedicado **à memória da minha mãe, Neivas**. Foi o seu exemplo de resiliência que me ensinou a persistir, e é a sua ausência que, paradoxalmente, me preenche com a missão de honrar a vida. Mãe, a saudade é uma dor que não passa, mas se transforma no amor que me impulsiona. Obrigada por tudo. Onde quer que esteja, saiba que esta página, e todas as outras, foram escritas também para você.

O território não deve ser compreendido como um mero recipiente inerte destinado a abrigar a ação do Estado, pois diversos agentes e atores sociais também fazem uso de suas funções, em razão da constante interação estabelecida entre sociedade e Estado (Marília Steinberger, 2013)

RESUMO

A dissertação discute o ordenamento territorial como instrumento essencial para organizar o uso do espaço urbano e rural diante da urgência imposta pela Rota Bioceânica, eixo de circulação que intensificará pressões socioambientais nos municípios sul-mato-grossenses. A finalidade central é evidenciar que o ordenamento territorial, entendido como processo dinâmico de gestão influenciado pelo Estado, setor privado e sociedade civil, torna-se indispensável para garantir desenvolvimento sustentável em contextos de grandes transformações logísticas. O estudo parte do reconhecimento de que, embora o Brasil disponha de instrumentos legais como o Estatuto da Cidade e a Política Nacional do Meio Ambiente, muitos municípios não os implementam ou os executam de forma adequada, comprometendo a capacidade de planejamento. Nesse cenário, a Rota Bioceânica — corredor rodoviário que conectará Mato Grosso do Sul ao Chile, via Paraguai e Argentina — intensifica desafios como expansão urbana desordenada, impactos ambientais e aumento do fluxo de cargas pesadas, especialmente em Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna e Porto Murtinho. O objetivo da pesquisa consiste em analisar as potencialidades do ZEE e do Plano Diretor na indução do ordenamento territorial desses municípios, tomando Jaraguari/MS como referência por ser o primeiro município do interior a instituir o ZEE por lei e por demonstrar que o instrumento orienta o desenvolvimento sem restringi-lo. Adotando o método hipotético-dedutivo como eixo orientador, com uma abordagem quali-quantitativa de caráter exploratório. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas com gestores municipais e uso de técnicas de geoprocessamento para a leitura espacial. A partir da hipótese formulada sobre o planejamento local, espera-se deduzir e analisar as contradições e percepções presentes na prática municipal. Os resultados mostram que Jaraguari apresenta experiência consolidada, utilizando o ZEE para orientar a localização de atividades econômicas, proteger áreas sensíveis e integrar planejamento urbano e rural, enquanto o Plano Diretor complementa essa estrutura normativa. Nos demais municípios, observam-se fragilidades como ausência ou desatualização dos PDs, baixa capacidade técnica e falta de integração entre políticas territoriais, o que amplia vulnerabilidades frente aos impactos da Rota. A pesquisa conclui que ZEE e PD são instrumentos estratégicos e complementares, capazes de antecipar conflitos, orientar investimentos, equilibrar desenvolvimento econômico e conservação ambiental e fortalecer a gestão territorial. Assim, confirma-se a hipótese de que sua aplicação integrada amplia a capacidade dos municípios de enfrentar os desafios impostos pela circulação intensificada da Rota Bioceânica e de promover um ordenamento territorial sustentável.

Palavras – chaves: Ordenamento Territorial, Zoneamento Ecológico Econômico, Plano Diretor, Rota Bioceânica, Planejamento e Gestão Territorial

ABSTRACT

The dissertation discusses territorial planning as an essential instrument to organize the use of urban and rural space in the face of the urgency imposed by the Bioceanic Route, a circulation axis that will intensify socio-environmental pressures in the municipalities of Mato Grosso do Sul. The central purpose is to show that territorial planning, understood as a dynamic management process influenced by the State, the private sector and civil society, becomes indispensable to ensure sustainable development in contexts of major logistical transformations. The study is based on the recognition that, although Brazil has legal instruments such as the City Statute and the National Environmental Policy, many municipalities do not implement or execute them adequately, compromising planning capacity. In this scenario, the Bioceanic Route — a road corridor that will connect Mato Grosso do Sul to Chile, via Paraguay and Argentina — intensifies challenges such as disorderly urban expansion, environmental impacts, and increased flow of heavy loads, especially in Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna, and Porto Murtinho. The objective of the research is to analyze the potential of the ZEE and the Master Plan in inducing the territorial planning of these municipalities, taking Jaraguari/MS as a reference for being the first municipality in the interior to institute the ZEE by law and for demonstrating that the instrument guides development without restricting it. Adopting the hypothetical-deductive method as a guiding axis, with a qualitative-quantitative approach of exploratory character. The research is based on literature review, document analysis, interviews with municipal managers and the use of geoprocessing techniques for spatial reading. From the hypothesis formulated about local planning, it is expected to deduce and analyze the contradictions and perceptions present in municipal practice. The results show that Jaraguari has consolidated experience, using the ZEE to guide the location of economic activities, protect sensitive areas and integrate urban and rural planning, while the Master Plan complements this normative structure. In the other municipalities, weaknesses are observed, such as the absence or outdated PDs, low technical capacity, and lack of integration between territorial policies, which increases vulnerabilities in the face of the impacts of the Route. The research concludes that ZEE and PD are strategic and complementary instruments, capable of anticipating conflicts, guiding investments, balancing economic development and environmental conservation, and strengthening territorial management. Thus, the hypothesis that its integrated application expands the capacity of municipalities to face the challenges imposed by the intensified circulation of the Bioceanic Route and to promote sustainable territorial planning is confirmed.

Keywords: Territorial Planning, Zoning Ecological Economic, Master Plan, Bioceanic Route, Planning and Land Management

RESUMEN

La tesis aborda la planificación territorial como un instrumento esencial para organizar el uso del espacio urbano y rural ante la urgencia impuesta por la Ruta Bioceánica, un eje de circulación que intensificará las presiones socioambientales en los municipios de Mato Grosso do Sul. El propósito central es mostrar que la planificación territorial, entendida como un proceso de gestión dinámico influenciado por el Estado, el sector privado y la sociedad civil, se vuelve indispensable para garantizar un desarrollo sostenible en contextos de grandes transformaciones logísticas. El estudio se basa en el reconocimiento de que, aunque Brasil cuenta con instrumentos legales como el Estatuto de la Ciudad y la Política Nacional Ambiental, muchos municipios no los implementan o ejecutan adecuadamente, comprometiendo la capacidad de planificación. En este escenario, la Ruta Bioceánica — un corredor vial que conectará Mato Grosso do Sul con Chile, pasando por Paraguay y Argentina — intensifica desafíos como la expansión urbana desordenada, los impactos medioambientales y el aumento del flujo de cargas pesadas, especialmente en Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna y Porto Murtinho. El objetivo de la investigación es analizar el potencial de la ZEE y el Plan Director para inducir la planificación territorial de estos municipios, tomando a Jaraguari/MS como referencia para ser el primer municipio del interior en instituir la ZEE por ley y para demostrar que el instrumento guía el desarrollo sin restringirlo. Adoptar el método hipotético-deductivo como eje guía, con un enfoque cualitativo-cuantitativo de carácter exploratorio. La investigación se basa en la revisión bibliográfica, el análisis documental, entrevistas con directivos municipales y el uso de técnicas de geoprocuremento para la lectura espacial. A partir de la hipótesis formulada sobre la planificación local, se espera que se dedujan y analice las contradicciones y percepciones presentes en la práctica municipal. Los resultados muestran que Jaraguari ha consolidado su experiencia, utilizando la ZEE para guiar la ubicación de actividades económicas, proteger áreas sensibles e integrar la planificación urbana y rural, mientras que el Plan Director complementa esta estructura normativa. En los demás municipios se observan debilidades, como la ausencia o la desfasación de PDs, baja capacidad técnica y falta de integración entre las políticas territoriales, lo que aumenta las vulnerabilidades ante los impactos de la Ruta. La investigación concluye que la ZEE y la DP son instrumentos estratégicos y complementarios, capaces de anticipar conflictos, orientar inversiones, equilibrar el desarrollo económico y la conservación medioambiental, y fortalecer la gestión territorial. Así, se confirma la hipótesis de que su aplicación integrada amplía la capacidad de los municipios para afrontar los desafíos impuestos por la intensificación de la circulación de la Ruta Bioceánica y para promover una planificación territorial sostenible.

Palabras clave: Planificación Territorial, Zonificación Económica Ecológica, Plan Maestro, Ruta Bioceánica, Planificación y Gestión de Tierras

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- **Agehab** – Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul
- **ALADI** – Associação Latino-Americana de Integração
- **ALALC** – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- **API** – Agenda de Projetos Prioritários de Integração
- **APP** – Área de Preservação Permanente
- **BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- **CEC** – Conselho Estadual das Cidades
- **CEOT** – Carta Europeia de Ordenação do Território
- **CER-3** – Comissão de Estradas de Rodagem nº 3
- **CES** – Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis
- **CEZEE** – Comissão Estadual de ZEE
- **CF** – Constituição Federal
- **CMC** – Conselho Municipal da Cidade
- **CML** – Companhia Matte Larangeira
- **Coemas** – Conselhos Estaduais de Meio Ambiente
- **Cosiplan** – Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento
- **Dnit** – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- **EC** – Emenda Constitucional ou Estatuto da Cidade
- **EIA** – Estudo de Impacto Ambiental
- **EIDs** – Eixos de Integração e Desenvolvimento
- **EIV** – Estudo de Impacto de Vizinhança
- **EPI** – Eixo de Proteção Industrial
- **Facen-Una** – Facultad de Ciencias Exactas y Naturales
- **Igtech** – Instituto de Gestão Territorial e Geotecnologias
- **ISM** – Índice de Sustentabilidade do Município
- **LA** – Licenciamento Ambiental
- **LOM** – Lei Orgânica Municipal
- **Mercosul** – Mercado Comum do Sul
- **MGT** – Matriz de Gestão Territorial
- **MPO** – Ministério do Planejamento e Orçamento
- **MZA I** – Macrozona de Adensamento Prioritário
- **MZA II** – Macrozona de Adensamento Secundário

- **MZPA** – Macrozona de Proteção Ambiental
- **MZR** – Macrozona Rural ou Macrozona de Adensamento Restrito
- **MZU** – Macrozona Urbana
- **NOB** – Noroeste do Brasil (ferrovia)
- **NPU** – Núcleo de Planejamento Urbano
- **OT** – Ordenamento Territorial
- **PAE** – Plano de Ação Estratégico
- **PD** – Plano Diretor
- **PIB** – Produto Interno Bruto
- **Pibap/UEMS** – Programa Institucional de Bolsas aos Alunos de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
- **PMT** – Plano Municipal de Turismo
- **PND** – Política Nacional de Desenvolvimento
- **PNDR** – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
- **PNMA** – Política Nacional do Meio Ambiente
- **PNOT** – Política Nacional de Ordenamento Territorial
- **PNUD** – Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento
- **Pnuma** – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- **PPA** – Plano Plurianual
- **PRODEPM** – Programa de Incentivos para o Desenvolvimento Econômico e Inclusão Social
- **Rila** – Rota de Integração Latino-Americana
- **Sedema** – Secretária de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente
- **SIG** – Sistemas de Informação Geográfica
- **UEMS** – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
- **Unasul** – União das Nações Sul-americanas
- **UTB** – Unidade Territorial Básica
- **ZC** – Zonas Comerciais
- **ZE** – Zona de Expansão
- **ZEE** – Zoneamento Ecológico-Econômico
- **ZEPA** – Zona Especial de Preservação Ambiental
- **ZEU** – Zona de Expansão Urbana
- **ZI** – Zonas Industriais
- **ZR** – Zonas Residenciais

LISTA DE FIGURAS

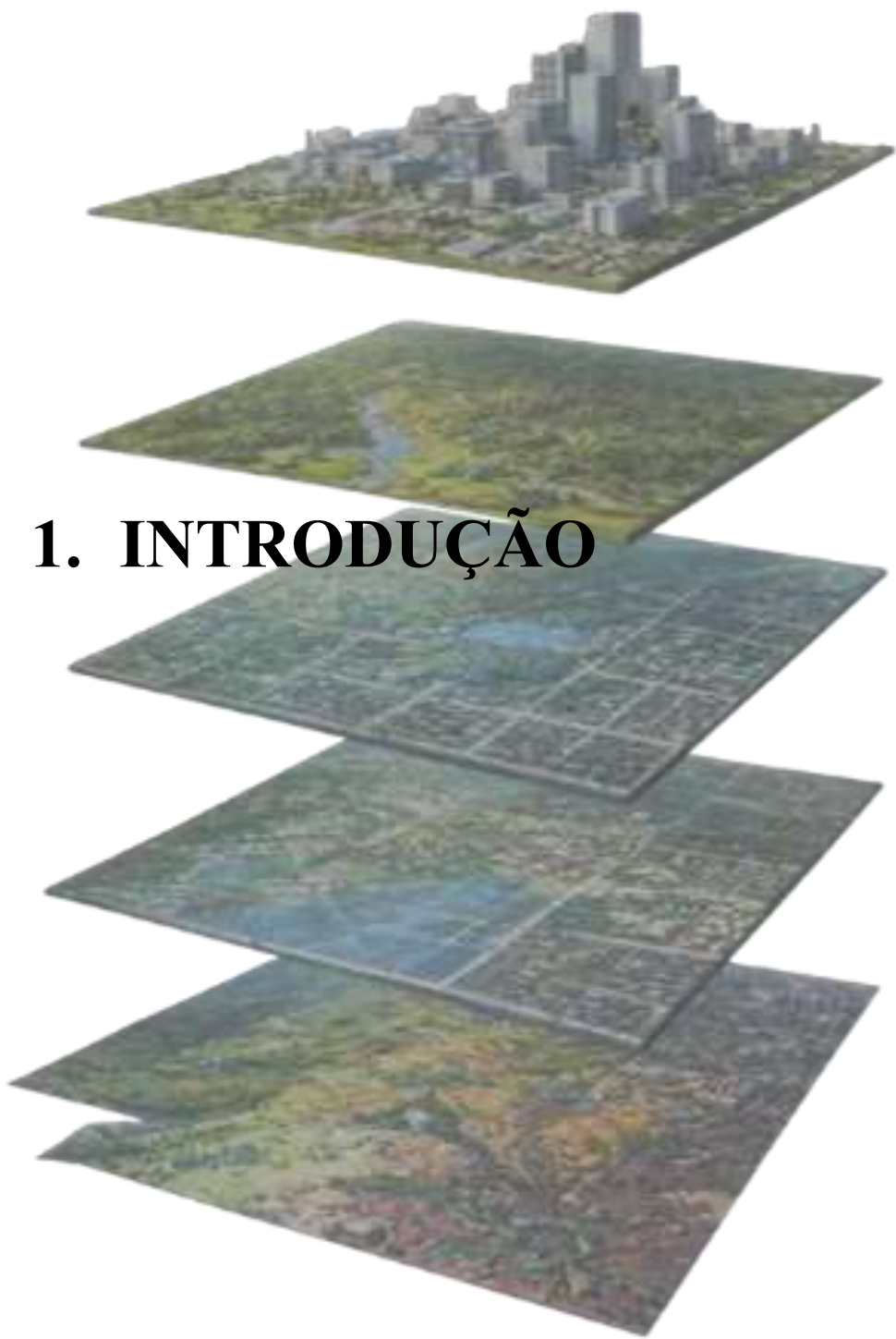
Figura 1: Sul de Mato Grosso: Área de ocorrência da Erva-Mate - 1872.....	28.
Figura 2: Mato Grosso do Sul: Rotas de desenvolvimento.....	29.
Figura 3: Esquema conceitual do Ordenamento Territorial.....	35.
Figura 4: Mapa com as Regiões e Estados que possuem ZEE.....	49.
Figura 5: ZEE/MS: Primeira aproximação 2009.....	51.
Figura 6: ZEE/MS: Segunda aproximação- 2015	52.
Figura 7: América do Sul: Rotas de Integração	59.
Figura 8: América do Sul: Rota 4 Bioceânica de Capricórnio.....	61.
Figura 9: Mato Grosso do Sul: Municípios que estão no trajeto da Rota a partir de Campo Grande/MS.	62.
Figura 10 Brasil: evolução da exportação – 2000 a 2024	63.
Figura 11: Brasil-Paraguai: Ponte Binacional - abril de 2025.	65.
Figura 12: Jaraguari (MS) - Localização.....	69.
Figura 13: Jaraguari (MS) – evolução populacional – 1979 a 2022.	70.
Figura 14: Cachoeira no Pingo de Ouro	70
Figura 15: Jaraguari (MS) - Evolução do PIB municipal nos anos 2015 a 2022.....	71.
Figura 16: Jaraguari (MS): Evolução do PIB per capita.....	72.
Figura 17: Jaraguari (MS), divisão de bacias no município.....	74.
Figura 18: Matriz Aritmética de Gestão Territorial.....	75.
Figura 19: Jaraguari (MS): ZEEs	75.
Figura 20: Jaraguari (MS): Croqui do Adensamento Urbano do município.....	79.
Figura 21: Jaraguari (MS): Inquérito sobre Polo Industrial - 2025.....	82.
Figura 22: Jaraguari (MS): Guia Turístico - 2023.....	84.
Figura 23: Sidrolândia (MS): Localização.....	88.
Figura 24: Sidrolândia (MS):Audiência pública para revisão do Plano Diretor	91.
Figura 25: Guia Lopes da Laguna (MS): localização	92.
Figura 26: Jardim (MS): Localização.....	94.
Figura 27: Jardim (MS): Macrozoneamento - PD 2013.....	95.
Figura 28: Nioaque (MS): Localização.....	100.
Figura 29: Porto Murtinho (MS): Localização.....	103.
Figura 30: Porto Murtinho (MS): ponte sobre o rio Paraguai - abril - 2026.....	104.
Figura 31: Porto Murtinho (MS): BR-267 - contorno rodoviário.....	105.

Figura 32: Porto Murinho (MS): Diagnóstico do PD em 2021.....	106.
Figura 33: Porto Murinho (MS): Novo Plano Diretor – em elaboração.	107.
Figura 34: Porto Murinho (MS): Área do Porto Seco Alfandegário – em elaboração.	108.
Figura 35: Porto Murinho (MS): Zoneamento municipal.	109.
Figura 36: Porto Murinho (MS): Delimitação do Zoneamento no Plano Diretor.....	111.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18.
2 IMPORTÂNCIA DA REGIÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO	24.
2.1 A ATUAÇÃO DA COMPANHIA MATTE LARANJEIRA.....	27.
3 ORDENAMENTO TERRITORIAL: DO CONCEITO À PRÁXIS	31.
3.1 INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL: PLANEJAMENTO E GESTÃO	40.
3.1.1 Plano diretor	43.
3.1.2 Zoneamento Ecológico Econômico.....	46.
4 ROTA BIOCEÂNICA: GÊNESE, DEFINIÇÃO E DESENVOLVIMENTO	54.
4.1 CONTEXTO GERAL DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	55.
4.2 EIXO DE LIGAÇÃO BRASIL – OCEANO PACÍFICO E A ROTA 4.....	60.
4.3 ROTA BIOCEÂNICA.....	62.
5 JARAGUARI COMO REFERÊNCIA NO ORDENAMENTO DE SEU TERRITÓRIO	67.
5.1 CONTEXTO HISTÓRICO	68.
5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO ZEE EM JARAGUARI.....	72.
5.3 PLANO DIRETOR DE JARAGUARI	77.
5.4 ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EM JARAGUARI	81.
6 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM ESCALA MUNICIPAL	86.
6.1 SIDROLÂNDIA SOB A LÓGICA DO PLANEJAMENTO: CONFLITOS E DESAFIOS	88.
6.2 GUIA LOPES DA LAGUNA	91.
6.3 JARDIM: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DESAFIOS TERRITORIAIS NO CONTEXTO DA ROTA BIOCEÂNICA	93.
6.3.1 O posicionamento estratégico regional - perspectivas e desafios em Jardim.....	96.

6.4 NIOAQUE: DA GUERRA AOS DESAFIOS TERRITORIAIS NO CONTEXTO DA ROTA BIOCEÂNICA.....	99.
6.4.1 O desafio do ordenamento territorial - diagnóstico situacional de Nioaque	101.
6.5 PORTO MURTINHO: DESAFIOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E A APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR E ZEE NO CONTEXTO DA ROTA BIOCEÂNICA	103.
6.5.1 Entre o sonho logístico e a realidade local: desafios e expectativas do ordenamento territorial em Porto Murtinho	106.
6.5.1.1 <i>O plano diretor de Porto Murtinho</i>	106.
6.5.1.2 <i>Análise das dificuldades na aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial em Porto Murtinho</i>	110.
7 ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES DOS INSTRUMENTOS NA ESCALA MUNICIPAL.....	113.
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119.
REFERÊNCIAS	123.
ANEXO.....	132
ANEXO A - Parecer de aprovação do Comitê de Ética.....	133.



1. INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

Ao tratar do território no âmbito da Geografia, observa-se que sua produção está diretamente vinculada ao espaço modelado e transformado pela sociedade, conforme destaca Mello (2008). Inevitavelmente, essa análise conduz à perspectiva de seu ordenamento. Nesse contexto, o território não deve ser compreendido como mero recipiente inerte destinado a abrigar a ação do Estado, pois diversos sujeitos sociais também fazem uso de suas funções, em razão da constante interação estabelecida entre sociedade e Estado (Steinberger, 2013).

Logo, ao se debruçar sobre o termo território, entende-se que as análises realizadas sobre o mesmo envolvem elementos de seu ordenamento, fundamentados, por exemplo, em políticas públicas instituídas pelo Estado, conforme relatam Fonseca e Pereira (2023). Contribuindo assim, para a elaboração de um diagnóstico geográfico capaz de indicar tendências, demandas e potencialidades, reconhecendo que o ordenamento territorial constitui um vasto desafio contemporâneo, cercado pelos interesses de variados sujeitos (Fonseca, 2017).

Raffestin (2008,p. 22) relata que a “construção dos territórios foi muito influenciada, não somente pelas atividades agrícolas mas também pelas políticas, pelas transformações das cidades e pelas mudanças dos hábitos de consumo”. Relacionando a formação do território com ação humana e a concretização de projetos urbanísticos.

De acordo com Silveira (2006), as barreiras mais recorrentes relacionam-se à falta de conhecimento técnico-científico, às limitações de pessoal e à estrutura administrativa inadequada. E apesar do arcabouço legal brasileiro estabelecer normativas que orientam a gestão e o ordenamento territorial, como a Lei Federal nº 12.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana do Brasil, as barreiras ainda continuam evidente no ordenamento territorial (Brasil, 2001).

Essas legislações se pautam na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), lei máxima do país, que reconhece as entidades federativas e suas responsabilidades, incluindo a necessidade de ordenamento pelo poder executivo municipal, estadual, distrital e da União. Além disso, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto Federal nº 11.962/2024, estabelece a mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio de programas e investimentos que estimulam e apoiam o desenvolvimento (Brasil, 2024a).

Da mesma forma, o Decreto Federal nº 4.297/2002, que regulamenta o artigo 9º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938/1981, tem importante papel ao definir os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), entre outras normativas que serão discutidas ao longo desta pesquisa (Brasil, 2002).

Nessa perspectiva, mesmo não tendo sua obrigatoriedade instituída no Decreto, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) configura-se como instrumento fundamental para o uso e a gestão do território, promovendo a racionalização da ocupação dos espaços e o redirecionamento das atividades (Ayres, 2018). Já o Plano Diretor (PD), conforme o Estatuto da Cidade, constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, assegurando o atendimento das necessidades da população em termos de qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico (Brasil, 2001).

Desta forma, os estados brasileiros se propoem a atender o EC, com a elaboração do PD para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Entretanto, o estado de Mato Grosso do Sul se torna pioneiro na política de ordenamento territorial ao instituir a Emenda Estadual Constitucional nº 11 em 10 de dezembro de 1997, que apresenta em seu artigo 214 da Emenda Constitucional Estadual nº 11/1997, todos os municípios são obrigados a implantar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, considerando a totalidade territorial e os aspectos econômicos, administrativo-institucionais, físico-territoriais e sociais (Mato Grosso do Sul, 1997).

Apesar da existência desses e de outros instrumentos previstos na legislação brasileira, observa-se que os municípios sul-mato-grossenses, por razões ainda pouco esclarecidas e provavelmente diversas, não implementam ou não executam de forma eficaz tais instrumentos na gestão de seus territórios, em especial o PD e o ZEE.

Diante disso, a pesquisa justifica-se pela necessidade evidente de ampliar as análises sobre o planejamento territorial, tanto urbano quanto rural, sobretudo nos municípios interioranos sul-mato-grossenses que integram a futura Rota Bioceânica¹. Trata-se de um projeto de integração internacional pautado em uma lógica territorial que exigirá a adoção de instrumentos como os mencionados, visando soluções sustentáveis e voltadas à qualidade de

¹ Rota Bioceânica, Corredor Bioceânico, Rota de Integração Latino-Americana ou Corredor Bioceânico de Capricórnio são nomenclaturas utilizadas para descrever o que Pereira, Abrita e Fonseca (2021) enfatizam como um corredor de transporte rodoviário internacional em construção que interligará o Brasil, Paraguai e Argentina aos portos do norte do Chile, permitindo a realização de fluxos materiais até os mercados asiáticos através do Oceano Pacífico.

vida das populações locais frente aos impactos decorrentes dessa integração.

Sob tal perspectiva e objeto de análise, a hipótese que orienta esta pesquisa é a de que o ZEE e o PD são instrumentos dotados de grande potencial para induzir o ordenamento territorial os municípios interioranos sul-mato-grossenses que compõem a Rota Bioceânica, influenciando de forma positiva e direta a gestão de seus respectivos territórios².

O Brasil possui 5.570 municípios, dos quais 3.395 possuem até 20.000 habitantes, representando 70% do total. Esses municípios desempenham papel vital para a gestão territorial, sobretudo porque, pela legislação vigente, não há obrigatoriedade de implementar o PD por não atingirem o número determinado da sua população. Podendo comprometer o ordenamento territorial local (IBGE, 2022).

Como destacado, embora não exista obrigatoriedade da implantação dos instrumentos em municípios menores, os municípios que os implementam demonstram capacidade diferenciada de gestão territorial. Exemplo disso é Jaraguari/MS que, mesmo não ultrapassando vinte mil habitantes (7.139 habitantes, de acordo com o IBGE, 2022), ocupando a 63ª posição dos 79 municípios do estado de MS, dispõe de PD e ZEE em escala municipal (Lei Municipal nº 1029/2024). Essa iniciativa, amplia e impulsiona o desenvolvimento em diversas vertentes, a partir de condicionantes estabelecidas por esses instrumentos de ordenamento do território (Jaraguari, 2024).

Desta forma, considera-se que o Plano Diretor (PD) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), na escala municipal, mesmo em localidades de pequeno porte, podem contribuir de maneira significativa para a gestão do território, promovendo em ordenamento mais racional e efetivo.

Nessa perspectiva, de modo mais específico, o objetivo desta pesquisa consiste em analisar as potencialidades do ZEE e do PD na indução do ordenamento territorial dos municípios interioranos sul-mato-grossenses que integram a Rota Bioceânica, influenciando diretamente na gestão de suas respectivas áreas, a partir das experiências do município de Jaraguari/MS³.

² Outras pesquisas já perpassaram por esta temática com hipóteses similares. Ayres (2018) sustenta a implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no âmbito municipal como um instrumento viável e eficaz para a análise da paisagem e o ordenamento territorial integrado, de forma que a sua expansão para o âmbito municipal permitiria superar as dificuldades de integração legal e acesso a dados científicos. Silva, Freitas e Rodrigues (2017), a partir das experiências em Resende/RJ e Maragogipe/BA, buscam enfatizar que a aplicação metodológica do ZEE em nível municipal não é apenas um exercício técnico, mas uma arquitetura política inovadora capaz de transformar a qualidade de vida local através de uma gestão territorial integrada e coparticipativa.

³ O município de Jaraguari não está entre os municípios que estão no trajeto principal da Rota Bioceânica, mas é o único município de Mato Grosso do Sul, além da capital Campo Grande, que tem o ZEE como instrumento aprovado

Para atender os objetivos específicos, a primeira parte inicia-se com a importância histórica e econômica da região para o desenvolvimento territorial do estado. Na sequência, busca-se organizar as bases teóricas e conceituais relacionadas ao Ordenamento Territorial, ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e ao Plano Diretor (PD), considerando-os instrumentos fundamentais de ordenamento territorial. Em seguida, analisam-se as competências e experiências vinculadas à aplicabilidade desses instrumentos no município de Jaraguari/MS, que se apresenta como referência para esta investigação.

A seguir, averigua-se os possíveis impactos da Rota Bioceânica sobre o ordenamento territorial dos municípios interioranos sul-mato-grossenses que a integram, em específico Nioaque, Jardim e Porto Murtinho, com base em pesquisas de campo e entrevistas realizadas com a gestão municipal. Por fim, busca-se explorar as potencialidades do ZEE e do PD para a gestão territorial desses municípios, identificando de que forma tais instrumentos podem contribuir para o desenvolvimento sustentável e para ordenamento territorial em escala local.

Busca-se alcançar os objetivos previamente estabelecidos, sobretudo na compreensão de como os instrumentos de ordenamento territorial se configuram como elementos centrais da pesquisa, investigando os possíveis impactos da Rota Bioceânica sobre o ordenamento dos municípios interioranos que a compõem, explorando as potencialidades do ZEE e do PD para a gestão territorial.

A pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas principais:

- **Revisão bibliográfica e documental:** levantamento de referenciais teóricos e normativos que fundamentam o estudo, identificando e analisando a legalidade dos instrumentos de ordenamento territorial.

Coleta de dados:

- **Quantitativa:** levantamento de dados secundários em bases públicas sobre a implementação da Rota Bioceânica nos municípios de Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Porto Murtinho.
- **Qualitativa:** entrevistas com gestores das secretarias de planejamento dos municípios citados e com o Secretário de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Jaraguari/MS.
- **Mapeamento e análise espacial:** utilização de técnicas de geoprocessamento para visualizar as mudanças territoriais e identificar áreas com maior ou menor potencial

por lei. Considerando seu porte, é mais condizente considerá-lo como base empírica para outros municípios interioranos do estado.

de desenvolvimento econômico.

- **Síntese e avaliação dos resultados:** integração das informações coletadas, análise das potencialidades e desafios do ZEE e do PD na promoção do ordenamento territorial sustentável.

-

Quanto à atividade de campo, foram realizadas interlocuções nos municípios focados no dia 04/04/2025 (Jaraguari), 28/04/2025 (Porto Murtinho) e 29/04/2025 (Jardim e Nioaque), período compatível com a disponibilidade de transporte pela universidade à pesquisadora. Em um segundo momento, foi realizada outra conversa com servidor público do município de Jardim (29/01/2026) e Porto Murtinho (05/02/2026). Nesta etapa foi aplicado o método hipotético-dedutivo que segundo Pradovani e Freitas (2013) esse método busca identificar um problema, formulando uma hipótese para explicá-lo e em seguida deduzem-se consequências que essas hipóteses deveriam produzir, e, por fim, testam-se essas previsões na prática. Com base nos resultados, o modelo é confirmado, ajustado ou rejeitado.

Além disso, as pesquisas de campo foram realizadas com objetivo de entender a situação municipal e a percepção da gestão sobre a implementação ou revisão dos instrumentos, aplicou-se um roteiro de perguntas específico para o município de Jaraguari – que possui os dois instrumentos – e um para os demais – que buscam a revisão ou implementação dos instrumentos – com direcionamento sobre o planejamento futuro dos municípios com a chegada da futura Rota Bioceânica.



2. IMPORTÂNCIA DA REGIÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO

2 IMPORTÂNCIA DA REGIÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO

O conceito de território é um dos pilares fundamentais da Geografia, frequentemente associado aos de espaço, região, paisagem, dentre outros, e é complexo e substantivado por vários elementos com abordagens variadas na literatura científica. O termo foi se renovando gradualmente, sendo utilizado, inicialmente, para indicar a área ao redor das cidades-estados, que estavam a sua jurisdição, posteriormente adicionaram-se várias definições, entre elas o poder, que pode representar a soberania político-jurídica de um país (Arroyo, 2004).

Raffestin (1993) sustenta que o espaço antecede o território, cuja formação resulta da ação humana. Ao apropriar-se de um espaço, seja de forma concreta ou abstrata — por exemplo, por meio da representação — o ator social realiza o processo de territorialização. O autor acrescenta, ainda, que “o espaço é a ‘prisão original’, enquanto o território constitui a prisão construída pelos homens para si” (ibid. p. 144, grifo do autor).

Friedrich Ratzel, considerado o primeiro geógrafo a sistematizar o conceito de território na Geografia Política moderna, define-o como o espaço sobre o qual se exerce a soberania. Trata-se de um elemento físico e palpável que sustenta a sobrevivência dos povos, cuja proteção é responsabilidade do Estado. Nesse sentido, a perda do território representa, segundo o autor, a maior evidência de decadência de uma sociedade (Moraes, 2007).

No caso de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sua formação territorial foi marcada pela lógica da colonização, conforme destacado por Caio Prado Júnior (2011). A incorporação dessas áreas ao território nacional não ocorreu com o objetivo de promover desenvolvimento autônomo, mas sim para atender às demandas externas de exploração econômica.

O antigo Mato Grosso foi, inicialmente, ocupado pela mineração aurífera e, posteriormente, pela pecuária extensiva, enquanto o sul do estado consolidou-se como espaço de exploração da erva-mate e da agricultura voltada ao abastecimento de outras regiões. Assim, a formação territorial revela a permanência de traços coloniais, em que o uso do espaço esteve subordinado às necessidades da metrópole e, mais tarde, às exigências do mercado nacional e internacional (Missio; Rivas, 2019).

Logo, ao se debruçar sobre o conceito de território, torna-se consequente que as análises realizadas sobre ele envolvam elementos do ordenamento territorial, fundamentados, por exemplo, em políticas públicas instituídas pelo Estado, como relatam Fonseca e Pereira (2023).

Dessa forma, tais análises contribuem para a construção de um diagnóstico geográfico capaz de indicar tendências, demandas e potencialidades, reconhecendo que o ordenamento territorial constitui um vasto desafio contemporâneo (Fonseca, 2017).

Ferreira, Fonseca e Ayres (2024) destacam que a formação do território sofreu inúmeras alterações, mostrando que daqueles grandes espaços surgiram as cidades, povoados, colônias, transformando a paisagem natural e delimitando o espaço geográfico com esse novo território. A sua formação não é unicamente o resultado de ações de um único grupo ou indivíduo, mas sim de um conjunto de sujeitos que, em diferentes momentos e contextos históricos, buscam estabelecer suas marcas no espaço.

A região sul de Mato Grosso, atual Mato Grosso do Sul, teve um papel importante na história do Brasil, sendo considerada a fronteira oeste do país. Sua importância vem de eventos, como a Guerra do Paraguai (1864-1870), especialmente a Retirada da Laguna (1867), que ajudaram a definir os limites militares e políticos da região. A demarcação das fronteiras e a necessidade de ocupar o território incentivaram a instalação de diversos empreendimentos na área, ao mesmo tempo em que ocorreram processos de expropriação das terras indígenas. Nesse cenário, a formação do território e da sociedade no estado estão profundamente ligadas à dinâmica política e às violações às culturas ancestrais indígenas (Guimarães, 1999).

O término da Guerra do Paraguai (1870), aliado ao declínio da mineração em Cuiabá, a partir dos meados do século XIX, favoreceu a ascensão de uma nova elite vinculada ao domínio da erva-mate no centro-sul de Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul. Nesse contexto, estabeleceu-se um recorte territorial que restringia o arrendamento de grandes propriedades na fronteira, mas permitia a exploração dos ervais nativos (Silva, 2011). Em 1882, Thomaz Laranjeira obteve a concessão para essa atividade, fundando a Companhia Matte Laranjeira, privilégio negado a outros produtores em razão dos benefícios políticos a ele atribuídos (Guillen, 1991).

Frente a esse cenário histórico, o território sul-mato-grossense deve ser compreendido não apenas como uma realidade física, mas também como uma construção simbólica, marcada por disputas de poder e por processos de resistência. A apropriação do espaço esteve vinculada tanto às estratégias militares e políticas de consolidação das fronteiras quanto às dinâmicas econômicas que se estabeleceram posteriormente, revelando contradições sociais e conflitos de classe em diferentes escalas de tempo e espaço (Andrade, 2005).

Foi nesse contexto de redefinição territorial e de intensificação das disputas pelo uso da terra que se inseriu a Companhia Matte Laranjeira. Sua atuação, iniciada no final do século XIX, consolidou-se no início do século XX como força estruturante da economia regional,

monopolizando a exploração da erva-mate e moldando as relações de trabalho e poder na região. Dessa forma, a empresa tornou-se elemento central na configuração do território e da sociedade sul-mato-grossense, articulando interesses políticos e econômicos que marcaram profundamente a história local estabelecendo os primeiros eixos de infraestrutura, logística e integração regional entre o sul de Mato Grosso (atual MS), Paraguai e Argentina (Guimarães, 1999).

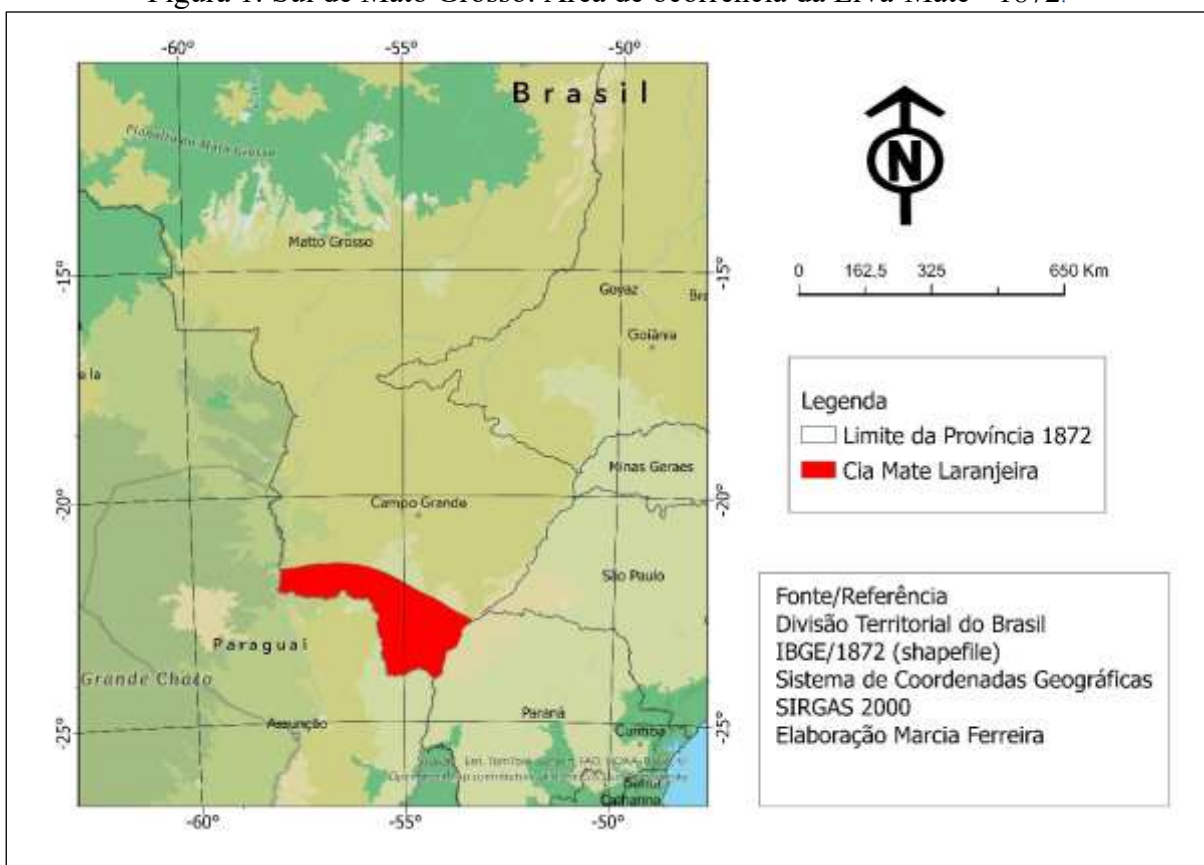
2.1 A ATUAÇÃO DA COMPANHIA MATTE LARANJEIRA

Os não-indígenas chegaram à região sul de Mato Grosso por meio de canoas, tropilhas de cargueiros e diversas carretas, com o objetivo de promover a reconstrução de um território devastado pela Guerra contra o Paraguai. Essa região, entretanto, apresentava condições naturais favoráveis, caracterizadas por terras férteis, abundância de recursos hídricos e um clima propício à criação de gado, que era capturado em campos abertos. Contudo, ao sul do rio Ivinhema encontrava-se o verdadeiro recurso de maior valor econômico e social: as extensas matas de ervais nativos, consideradas o “ouro” da região (Guimarães, 1999, grifo nosso).

Conhecida cientificamente como *Ilex paraguariensis*, *Ilex paraguayensis* ou ainda *Ilex matogrossensis* — em razão da qualidade dos ervais no sul de Mato Grosso — a planta era amplamente utilizada pelas populações indígenas como estimulante, alimento e recurso medicinal, muito antes da presença europeia e brasileira na região (Jesus, 2004).

Com o objetivo de contribuir para a demarcação dos limites na região de Maracaju e atento ao espigão divisor de águas da Serra de Maracaju, Tomás Laranjeira, em 1874, identificou a abundância dos ervais que se estendiam desde a cabeceira do rio Apa até o salto de Sete Quedas. Após a conclusão dos trabalhos, passou a explorar economicamente as matas de erva-mate, empregando trabalhadores especializados do Rio Grande do Sul. A exploração da erva-mate iniciou-se em áreas próximas à fronteira com o Paraguai, sendo, posteriormente, legalizada pela Corte em 1882 (figura 1). No ano seguinte, Tomás Laranjeira fundou uma empresa com apoio de sócios mato-grossenses, os irmãos Murtinho, destinada à comercialização do produto, amplamente consumido no Uruguai e na Argentina. A desorganização dos ervais paraguaios após a Guerra contra o Paraguai favoreceu a expansão do mercado brasileiro (Guimarães, 1999).

Figura 1: Sul de Mato Grosso: Área de ocorrência da Erva-Mate - 1872:



Fonte: Elaboração Própria

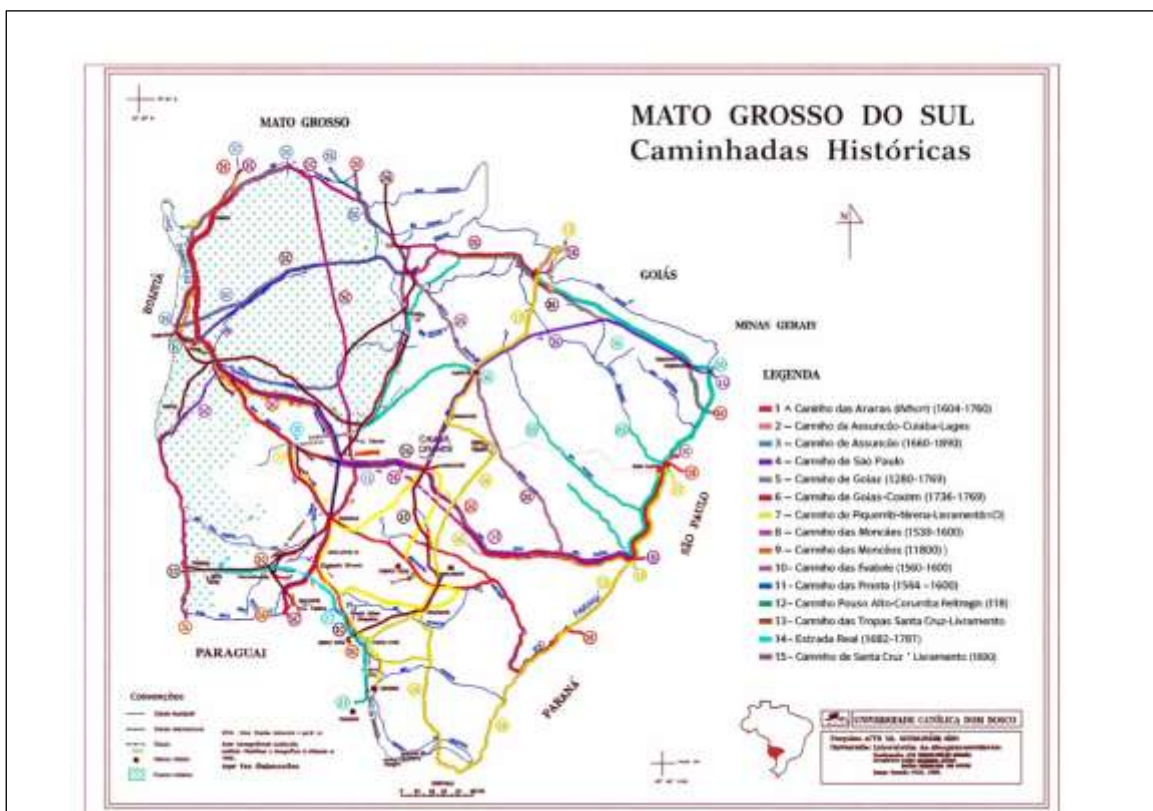
A Companhia Matte Larangeira (CML) obteve o monopólio da exploração ervateira por meio de concessões de terras devolutas, alcançando o arrendamento de mais de 5 milhões de hectares. A consolidação de seu poder ocorreu mediante forte influência política, que lhe permitia intervir diretamente na esfera estadual. Seu projeto estratégico consistia na manutenção de uma “política de espaços vazios”, destinada a impedir a ocupação por posseiros e pequenos proprietários (Jesus, 2004, grifo nosso).

Toda a produção era transportada em carros de boi e seguia em direção ao Paraguai pelo mesmo trajeto utilizado durante a guerra, no eixo Concepción–Cirigüelo. A distribuição do produto ficava a cargo da firma Francisco Mendes e Companhia, sediada em Buenos Aires, que operava diretamente no porto da cidade (Guimarães, 1999).

Em 1892, a Companhia Matte Larangeira adquiriu a fazenda Três Barras, às margens do rio Paraguai, onde construiu um porto destinado à exportação da erva-mate. Dessa iniciativa originou-se o povoado que mais tarde se tornou a cidade de Porto Murinho. A dinâmica econômica ampliou-se com o uso do rio Paraguai como via de transporte, favorecendo o surgimento de Aquidauana, que apoiava o tráfego de pequenas embarcações, e a exploração autorizada de ferro e outros minerais em Corumbá, igualmente escoados pelo rio. Esses

processos evidenciam a reconfiguração do território sul-mato-grossense (figura 2) e a busca por seu desenvolvimento (Guimarães, 1999).

Figura 2 - Mato Grosso do Sul: Rotas de desenvolvimento



A hegemonia da Companhia Matte Larangeira começou a se enfraquecer em 24 de setembro de 1915, quando o presidente estadual Caetano Manoel de Faria Albuquerque promulgou a Lei nº 725, extinguindo o domínio territorial da empresa sobre os ervais. A medida abriu espaço para que imigrantes adquirissem terras devolutas e iniciassem a produção independente de erva-mate. Esses produtores estabeleceram canais próprios de comercialização, utilizando a ferrovia Noroeste do Brasil (NOB) até Porto Esperança (atualmente um distrito de Corumbá localizado às margens do rio Paraguai), com posterior envio à Argentina, ou por rotas terrestres que alcançavam Concepción, no Paraguai (Jesus, 2004).

Os caminhos percorridos para a colonização, somado à atuação Companhia Matte Laranjeira, trouxeram a importância da região sul do antigo Mato Grosso, com o monopólio e a extração da erva-mate, impulsionando o surgimento de povoados como Porto Murinho em 1892. Essa dinâmica econômica, aliada a "política de espaços vazios" para conter posseiros,

silenciava resistências indígenas e configurava o território como espaço de dominação, com origens a culturas ancestrais e desapropriações de terras (Jesus, 2004, grifo nosso).

Atualmente, essa herança histórica está diretamente ligada ao projeto da Rota Bioceânica. Até recentemente vista como uma região mais afastada e marginal, passou a ocupar papel central na dinâmica estadual como importante “nó” deste futuro corredor de integração internacional, conectando o Brasil ao Paraguai, Argentina, Chile até o mercado asiático.

Essa mudança de posição traz possíveis transformações econômicas e sociais importantes, mas também reforça a necessidade da adoção de instrumentos de planejamento territorial, como o Plano Diretor e o Zoneamento Ecológico-Econômico, para orientar o uso do espaço de forma inteligente e reduzir os impactos dessa integração. Ao refletir criticamente, percebe-se que o valor da região não pode ser separado de sua história: ela foi um território colonizado e explorado no passado, e agora é uma área que passará provavelmente da quase inércia para disputas e reconfigurações no contexto da globalização, pautado na mesma lógica de "interiorização" da economia e busca por alternativas de exportação, passando de uma saída focada no Atlântico (Porto de Santos) para uma saída rápida pelo Pacífico (Chile).

A Rota Bioceânica, portanto, não apenas tem potencial para impulsionar o crescimento econômico, mas também reatualiza e ressignifica contradições históricas, exigindo que o ordenamento territorial seja abordado como prática política e social voltada à justiça espacial e à sustentabilidade.



3.ORDENAMENTO TERRITORIAL: DO CONCEITO À PRÁXIS

3.ORDENAMENTO TERRITORIAL: DO CONCEITO À PRÁXIS

O termo Ordenamento Territorial (OT), inicialmente chamado de planejamento espacial, posteriormente de planejamento territorial, ganhou força na América Latina nos anos de 1980 e, desde então, tem sido aplicado de forma diversificada, associado, principalmente, a políticas ambientais, urbanas, de desenvolvimento regional e descentralização. Atualmente, é visto como estratégia para promover o desenvolvimento sustentável, integrando setores, como economia, meio ambiente e infraestrutura, e adotando abordagem horizontal que envolve múltiplos setores e níveis de governo, visando crescimento equilibrado e inclusivo (Cabeza, 2002).

O ordenamento territorial é um processo complexo e dinâmico envolvendo a organização e a gestão do território. A sua dinâmica é influenciada pelo Estado, o setor privado, as comunidades locais, organizações não governamentais, dentre outros. Cada um com visões e objetivos que, por vezes, se coadunam, mas, por vezes, são distintos, o que torna o processo de planejamento e gestão do território um campo de disputas e negociações perenes. Para Andrade (2005), no Brasil, o ordenamento territorial se refere à organização de política de planejamento socioeconômico nas diversas regiões e sub-regiões do país. Isso deve ser feito levando em conta tanto a economia global quanto as características culturais, históricas e socioeconômicas pelo território.

Ademais, é um conceito relevante usado na/pela Geografia, compreendido como um conjunto de medidas e políticas destinadas a ordenar e planejar o uso do território, visando o desenvolvimento⁴. A sua profunda compreensão é essencial na atualidade, dada as crescentes demandas por sustentabilidade, equidade e eficiência na gestão dos recursos naturais e espaciais. O crescente processo de urbanização, as pressões sociais e as mudanças climáticas são apenas alguns dos fatores que intensificam a necessidade de planejamento territorial criterioso e bem fundamentado (Fonseca; Pereira, 2023).

Dessa forma, o estudo do ordenamento territorial integra-se em um campo interdisciplinar que abarcam elementos da Geografia, Economia, Sociologia, Ciência Política, entre outras áreas. A atuação efetiva nessas áreas requer a incorporação de conhecimentos variados e a capacidade de aplicar abordagens instrumentais que facilitem a execução de políticas públicas e atividades privadas direcionadas ao uso racional e sustentável do território.

⁴ De acordo com Celso Furtado (1974) o desenvolvimento econômico não pode ter sua aplicação universalizada para todos os países, pois cada país possui sua especificidade histórica do seu desenvolvimento. Assim esse mesmo autor relata que o desenvolvimento só ocorre com uma real mudança na forma de produzir, distribuir e utilizar o excedente econômico, e não quando o país cresce copiando os padrões dos países ricos

Além disso, mesmo antes de seu *boom* na América Latina, o Estado brasileiro passou ter participação mais incisiva nos planejamentos territoriais após a Revolução de 1930, devido a industrialização ser o principal ascendente ao desenvolvimento econômico, priorizando a infraestrutura e a urbanização, impulsionando a gestão territorial ao poder necessário para guiar estas relações (Fonseca; Pereira, 2023), bem como as demandas por ampliação do conhecimento do próprio território brasileiro.

Exemplos foram as estratégias de infraestruturas desenvolvimentista algumas décadas adiante, propostas por Juscelino Kubitschek (1956- 1960) no Plano de Metas, chamadas de Estado Desenvolvimentista, que visavam acelerar o processo de industrialização e superação da condição de subdesenvolvimento do país, chamando a atenção para o ordenamento territorial, como abordado por Silva (2019).

O Plano de Metas determinou uma nova configuração regional brasileira, devido a construção de Brasília, criação de rodovias federais conectando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com regiões com maior atividade econômica (Silva, 2019).

Mas no cenário de incertezas globais e cortes geopolíticos no pós-1964, o Estado se viu obrigado a iniciar sua reforma política, resultando em uma Política Nacional Ordenamento Territorial, com transformações do cenário político-econômico-social e projetos nacionais e locais, buscando desenvolvimento em sua totalidade (Ruckert, 2005).

Assim, ao final dos anos 1980, com a mudança do cenário político e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ordenamento territorial foi delegado em grande medida à gestão municipal, com a definição dos instrumentos buscando “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988, Artigo 30, inciso VIII).

Entretanto, esta Constituição Federal também descreve que o ordenamento territorial não deve ser de responsabilidade somente da gestão municipal, mas também a União deve desenvolver estratégias políticas, planos nacionais e regionais, bem como as unidades da federação. Sendo assim, é preciso entender que o Estado ainda se coloca como principal ativo para a elaboração de políticas públicas territoriais, tendo o compromisso com a sua formação e organização socioespacial e levando em consideração o atual cenário político social (Ferreira; Fonseca; Ayres, 2024).

Logicamente, o conceito de ordenamento territorial não possui uma definição única, Balbim e Contel (2013) justificam a indefinição conceitual a dois fatores, sendo o primeiro devido a polissemia do termo, e ter seu significado atado ao território. E segundo, por estar diretamente associado ao processo de mudança no território nacional, o que responde a uma

multiplicidade de políticas, interesses e realidades distintas.

Para Cabeza (2002), as diversas concepções do tema se referem a organizar o uso, ocupação e transformação do território, enfatizando o uso sustentável dos recursos naturais alinhado às normas de ocupação territorial e práticas econômicas.

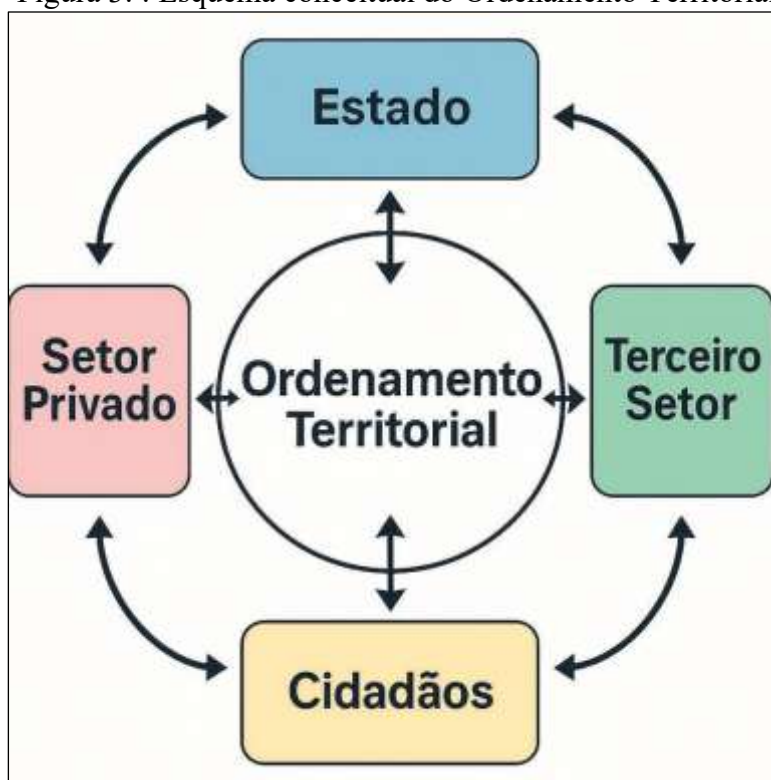
Esse mesmo autor apresenta a releitura dos conceitos sobre esse tema, entre elas a baseada na análise de Gómez Orea, que descreve o ordenamento territorial como:

Se trata de uma função pública que responde a necessidade de controlar o crescimento espontâneo das atividades humanas e os problemas e desequilíbrios que esse crescimento provoca, em busca de uma 'justiça socioespacial' e uma qualidade de vida que transcende o simples crescimento econômico. Tal função, o autor a concebe como tendo um carácter 'horizontal' que condiciona o planejamento urbano e planejamento econômico. Nesse sentido, o processo de o planejamento territorial regula a distribuição das atividades no espaço de acordo com um conjunto de planos que podem ou não constituir um sistema de ordenamento territorial; mas também é o resultado de outras regulamentações setoriais com incidência territorial. No entanto, o planejamento territorial procura obtenção de uma estrutura espacial adequada para um desenvolvimento eficaz e equitativo da política setorial e superar a parcialidade desta política, bem como a reduzida escala espacial do planejamento municipal (Gómez Orea 1994, p.3 *apud* Cabeza, 2002, tradução nossa)⁵.

O ordenamento territorial necessita de diversos sujeitos para auxiliarem na elaboração e execução do seu processo técnico e político e o Estado, muitas vezes, atua como o principal articulador deste ordenamento (figura 3), ainda que tal cenário venha se alterando nas perspectivas de forças mais policêntricas. O esquema representa a funcionalidade do ciclo do ordenamento territorial implantada no campo de poderes, forças e interesses envolvidos pelo Estado e demais sujeitos. O OT é resultado de um ciclo dinâmico e rotativo entre o Estado e os setores privados, o terceiro setor e os cidadãos, sendo o Estado que tem papel mais relevante na formulação das políticas públicas e na sua implementação, ainda que não possua monopólio das ações, pois há participação de todos os envolvidos, com atualização e adaptações de acordo com as especificidades locais e temporais.

⁵ se trata de una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Tal función, la concibe el autor, como de carácter "horizontal" que condiciona a la planificación sectorial, al urbanismo y a la planificación económica. En este sentido, el proceso de ordenación del territorio regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial. Sin embargo, la ordenación territorial procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política sectorial y superar la parcialidad de esta política, así como la reducida escala espacial de la planificación municipal (Gómez Orea 1994, p.3 *apud* Cabeza, 2002).

Figura 3: : Esquema conceitual do Ordenamento Territorial



Fonte: Autora

Segundo Cabeza (2002), as políticas de planejamento territorial buscaram, após a Segunda Guerra Mundial, o bem-estar para as pessoas nos países industrializados, narrando que o termo ainda está em construção, mas referenciando a Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT)⁶ como parâmetro para entender o significado de planejamento.

A Carta Europeia de Ordenação do Território, aprovada pelos Ministros da Conferência Europeia do Ordenamento do Território, em 1983, descreve as diretrizes para fins do ordenamento territorial, como; o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente e utilização racional do território (Council of Europe, 2010). Essas diretrizes passaram a ser desenvolvidas, em Portugal, pela legislação nacional da política de ordenamento do território e do urbanismo, conforme designada na Lei de Bases nº48 de 11 de agosto de 1988.

Gaspar (1995, p. 4) explica que o “ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento”. Assim o Brasil, passa a utilizar a CEOT como base para a gestão e ordenamento no território.

⁶ O documento foi aprovado na Conferência Europeia de Ministros responsáveis de Ordenação do Território (CEMAT), realizada em Torremolinos (Espanha) e define a Ordenação do Território como uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política. O seu objetivo é melhorar a qualidade de vida e defender o bem global (Council of Europe, 2010).

Logo, ordenar o território tem sido tema de discussão há muitos anos no Brasil, pois a Constituição Federal de 1988 traz como uma das suas premissas o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em todo território nacional, mostrando o quão importante é o ordenamento para a sociedade. Mas, somente em 2003 iniciou-se o processo de formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)⁷, ainda oficialmente em elaboração, guiada pelo Ministério de Integração Nacional, busca promover a coesão social e econômica do território, vinculando as políticas regionais e o ordenamento territorial ao mesmo ministério. Entende-se que a PNOT se nortearia pelas teorias desenvolvimentistas dos anos 1960, com ensinamentos férteis para formular diretrizes que contribuam para o crescimento e a justiça social que a nação requer (Moraes, 2003).

Ruckert (2005) traz as classes apresentadas por Hidelbrand nos planos europeus, que serviram de base para o território brasileiro na formulação das suas políticas de ordenamento territorial; sistema urbano, sistema relacional, sistema produtivo e sistema físico-ambiental. Considerando suas especificidades e necessidade em um projeto nacional.

Para isso, é fundamental que o Estado apresente uma postura de liderança no ordenamento e planejamento do território nacional, considerando a existência política de diferentes autoridades e grupos de poder, tanto federados (estados e municípios) quanto civis (organizações da sociedade civil), além de existir a cooperação com outros países sul-americanos para resolver questões importantes relacionadas ao ordenamento territorial e às fronteiras de cooperação.

Rucket (2005), defende uma política que combine a liderança do Estado com a colaboração entre diferentes centros de poder e a parceria internacional. E como o próprio Parada (2006, p.67, tradução nossa) narra: “A política e as políticas públicas são entidades diferentes, mas que se influenciam de maneira recíproca. Ambas buscam a opacidade do sistema político”⁸. Mostrando a influência do Estado:

As políticas públicas são um fator comum na política e nas decisões tanto do governo quanto da oposição. Assim, a política pode ser analisada como a busca por estabelecer políticas públicas sobre determinados assuntos, ou influenciá-los. Por sua vez, parte fundamental do trabalho do governo refere-se à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas (Parada, 2006, p.67, tradução nossa)⁹

⁷ Atualmente a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) ainda está em processo de elaboração, sendo instituído o grupo de trabalho através do Decreto Federal de nº 11.920/2024 (Brasil, 2024b)

⁸ La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político (Parada, 2006, p.67)

⁹ Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (Parada, 2006, p. 67).

Costa (2005) exhibe a reflexão sobre a importância às limitações e a eficácia das políticas públicas voltadas para o ordenamento territorial, destacando a necessidade de estratégias e objetivos especificamente nacionais, sugerindo que o ordenamento territorial deve ser compreendido de forma mais ampla e não limitado a estratégias regionais ou zoneamento, evitando assim interpretações simplistas ou limitadas.

Ao se estudar o ordenamento territorial, deve-se levar em conta também as políticas de desenvolvimento regional, como base para as análises das desigualdades sociais, que se tornaram frequentes em diversas localidades, devido ao predomínio de um planejamento com a incidência do crescimento econômico.

Esse pensamento se torna evidente ao se relembrar a expectativa do governo brasileiro em conseguir amplo desenvolvimento, quando no passado implementou vários programas, entre eles a criação das PNDs - Plano Nacional de Desenvolvimento, sendo o I PND nos anos de 1972-1974, o II PND nos anos de 1975-1979, período em que o governo entendia que as disparidades regionais seriam diminuídas naturalmente com o crescimento econômico nacional e a expansão incentivada do setor privado. O Estado intervia nas regiões menos desenvolvidas buscando criar infraestruturas para atrair investimentos, tornando tais regiões mais atraentes para o mercado capitalista (MIDR, 2024).

O I PND buscou apresentar um “modelo brasileiro de capitalismo industrial”, destacando a integração nacional e a importância da criação dos polos de desenvolvimento, como política territorial. O II PND seguiu buscando a criação dos polos de desenvolvimento, mas com intenções de integrar as macrorregiões da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste ao Centro-Sul do país, no contexto de uma política de escopo nacional. Esse período ficou conhecido como período das centralizações das decisões, em que o desenvolvimento foi pautado na urbanização e industrialização das chamadas áreas mais atrasadas (MIDR, 2024).

A partir das políticas regionais do passado, o território brasileiro se moldou, mostrando a importância das políticas públicas voltadas a ordenamento territorial, tendo o Estado como principal indutor das formulações e execuções de políticas e planos de desenvolvimento regional, com a gestão territorial orientada para a sustentabilidade. Fernandes (2014) enfatiza para que uma política pública seja eficiente, é necessário a participação ativa dos agentes da sociedade civil, os quais devem cumprir as leis e normas estabelecidas.

Diante da explanação apresentada, fica o questionamento do porquê é necessário ordenar um território? Quem deve ordenar e quem se beneficia deste ordenamento?

O ordenamento territorial pode ser definido como o conjunto de ações e instrumentos que visam a organizar e regular o uso do solo e os processos de ocupação do espaço, buscando conciliar os interesses econômicos, sociais e ambientais, destacando a importância das escalas territoriais, no desenvolvimento regional (Lastre *et al*, 2016).

Voltando ao bojo da questão destacada, para que ocorra o ordenamento territorial é necessário foco e objetivo da gestão administrativa, sendo fundamental para superar as desigualdades de acesso. É imprescindível que esse processo priorize a territorialização dos grupos excluídos ou em situação de inclusão precária, promovendo acesso mais democrático ao território (Mello, 2008).

Para a viabilidade deste ordenamento, são basilares as políticas públicas enquanto instrumentos que podem ter efeito territorial, em que o Estado, bem como outros sujeitos, utiliza diversos elementos para desenvolver propostas que impactam tal ordenamento. Assim, o território passa a ser um ente político, que pode ou não, contribuir para facultar as prioridades do governo (Mello, 2008), é preciso ter consciência dessa relatividade.

Bronzo (2007) reitera que as políticas públicas voltadas ao território concebem planejamento que interligam diferentes setores, em busca de um resultado comum. O autor traz o conceito de intersetorialidade:

[...] intersetorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente sobre a pobreza e as condições de sua produção e reprodução social. A construção da gestão intersetorial e do governo multinível, em suas formulações mais densas, exigem a alteração de estruturas institucionais e organizacionais ou a adoção de estratégias de gestão integradas (Bronzo, 2007, p. 129).

É fundamental que as iniciativas do poder público atinjam um nível adequado de alinhamento e eficácia, permitindo que interfiram de forma mais assertiva nas dinâmicas específicas dos territórios.

Toda ação política é territorializada, uma vez que ela se reveste de um corpo normativo a ser compartilhado socialmente e que incide sobre um determinado espaço. As leis que regem o Estado nacional, por exemplo, estabelecem recortes territoriais para a ação do próprio Estado – por meio de suas políticas públicas –, da iniciativa privada e da sociedade que se origina em ações coletivas. Esta repartição também significa estabelecer limites e possibilidades de ação para aqueles que, no território, estão sob influência das normas estabelecidas (Silva, 2013, p. 98).

As políticas públicas podem ser consideradas de natureza macro, mas é necessário

possuir um recorte territorial específico e atuar da mesma forma, elaborando estratégias diferentes para atuação local, levando em conta a distribuição espacial da população, suas demandas sociais e suas potencialidades.

Na abordagem territorial ocorre a definição de uma estratégia de intervenção governamental por meio de políticas públicas, delineadas e estabelecidas conforme os propósitos do Estado e seus agentes hegemônicos.

As políticas públicas que abordam o território como regulação (ou diagnóstico) são aquelas que se utilizam de uma abordagem territorial para estabelecer normatizações para o uso público e privado do espaço geográfico nacional. Isto é, trata-se de uma regulação a priori do espaço a ser apropriado, seja pela iniciativa privada, seja pelo poder público, para a definição e o ordenamento dos usos do território. Programas desta natureza não definem diretamente a destinação de recursos estatais para investimentos nos territórios. Eles apresentam diagnósticos e normatizações de acordo com o interesse específico do órgão executor, no intuito de balizar e estabelecer diretrizes para projetos e investimentos locais, sejam eles estatais, advindos de outras políticas que incidem sobre os territórios regulados, sejam de grupos econômicos particulares (Silva, 2013, p. 103).

E é justamente a frequente falta de políticas específicas com as diretrizes instrumentais de ordenamento territorial que dificulta o gestor cumprir o planejamento territorial estabelecido na Constituição Federal de 1988, ampliando as disputas socioterritoriais.

No entanto, é preciso enfatizar que, apesar de não possuir uma Política de Ordenamento Territorial instituída por Lei, o Brasil possui leis que apresentam diretrizes para regulamentação do uso do solo urbano, como a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, reconhecendo a importância do planejamento territorial para garantir o desenvolvimento urbano ordenado (Brasil, 1979).

A Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências e a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Elas possuem instrumentos que possibilitam a execução do ordenamento territorial, como é o caso do Plano Diretor e Zoneamento Ecológico-Econômico (Brasil 1979; 1981; 2001). São exemplos de normativas que subsidiam a instrumentalização do ordenamento do territorial, conforme se destacam a seguir.

3.1 INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL: PLANEJAMENTO E GESTÃO

O planejamento remete a organização das ações ou das interferências na realidade territorial, com o objetivo de aplicar os recursos disponíveis de maneira mais eficaz, alcançando, assim, os objetivos e resultados almejados. A gestão tem como definição a consulta e incorporação da sociedade civil e agentes sociais, no planejamento territorial, ou seja, a gestão deve trazer a população, comunidade/sociedade, para a participação e discussões nas escolhas sociais daquela localidade (Fernandes, 2014).

É nítido a falta de articulação social para realização do planejamento, sem o acréscimo da gestão em sua metodologia, o que proporciona uma nova perspectiva de trabalho, com os instrumentos de planejamentos e gestão territorial (Fernandes, 2014)

O documento Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que se refere ao Guia Metodológico de Capacitação em Gestão Ambiental Urbana para Universidades da América Latina e Caribe, aponta a importância de inserir as pessoas, como sujeitos de seu próprio destino, se referindo às consultas dos agentes sociais, em todas as etapas, desde as análises e debates das prioridades, até a execução dos projetos (Fernandes, 2014).

Logo, a gestão deve estar presente nos processos de planejamento, haja vista que este processo deve ser participativo e democrático, reconhecendo a realidade da comunidade e estimulando a participação e organização delas. Para isso, os gestores podem se utilizar de instrumentos de ordenamento, essenciais no planejamento e gestão urbana e regional, para buscar conduzir ações neste sentido.

Os instrumentos que garantem a função social da cidade e da propriedade foram incluídos na Constituição Federal de 1988, depois do Movimento da Reforma Urbana, com um capítulo específico para política urbana, precedendo os instrumentos que garantem, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana.

A homologação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade (EC)) estabeleceu normas de ordem pública e interesse social e regulou o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, propostos nos Art. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabeleceram-se, assim, as diretrizes para o ordenamento territorial no país, que se expandiam rapidamente e de forma inadequada (Brasil, 2001).

A União e os estados são responsáveis por atuar como agentes normativos e reguladores da atividade econômica, sendo que o planejamento do Estado é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, estabelecendo as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, como determina o Art. 174 da CF (Brasil, 1988).

Assim, cabe à União a elaboração do Plano Plurianual (PPA), um instrumento de planejamento de médio prazo, estabelecido por lei, que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal (e dos estados e municípios), combinando aspectos políticos e técnicos para implementação das políticas públicas para redução das desigualdades regionais (MPO, 2024).

O atual PPA (2024-2027) está estruturado em sete pilares; 1) aperfeiçoamento metodológico; 2) fortalecimento da dimensão estratégica do PPA; 3) integração dos objetivos e metas do PPA com os recursos orçamentários e não orçamentários; 4) integração entre planejamento e avaliação; 5) resgate da participação social; 6) integração do território nos programas do Plano Plurianual; e 7) visão estratégica e foco em resultados (MPO, 2024).

Dos pilares apresentados no PPA, discorre-se sobre o referente à integração do território nos programas do PPA, ou visão territorial, que aspira o planejamento e a implementação de políticas públicas no território, concentrando-se nos problemas e demandas complexas da sociedade e tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais (MPO, 2024). Neste documento, o território deve ser um ambiente que promova a integração das políticas públicas, visando criar sinergias e complementaridades, de modo que a união de esforços possa atuar de maneira mais eficaz diante dos problemas e demandas complexas da sociedade. Essas ações baseadas no território também permitem expandir os meios de participação da sociedade no planejamento governamental, além de aumentar a transparência em relação aos resultados das ações públicas (MPO, 2024).

Sendo assim:

A inserção da dimensão territorial no PPA pode trazer como resultado direto um conhecimento mais apurado das demandas para a atuação pública, tendo em vista as grandes desigualdades e a diversidade de condições locais para a implementação de políticas públicas, muitas vezes pensadas de forma linear para a totalidade do país. O território deve ser espaço para a integração das políticas públicas, buscando sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em problemas e demandas complexas da sociedade. A atuação com base no território possibilita também ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento governamental e de transparência dos resultados da atuação pública (MPO, 2024, p. 29).

A União, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, buscava o equilíbrio ambiental com o desenvolvimento territorial, prova disto, foi a aprovação da Lei nº 6.938 em 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Entre seus instrumentos, está o zoneamento ambiental, que passou a ser chamado de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) (Brasil, 1981).

O ZEE é um instrumento de ordenamento do território, regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297 de 10 de julho de 2002 (Brasil, 2002), “capaz de romper as posições polarizadas, oferecendo oportunidades de crescimento econômico e uso dos recursos naturais através da qualidade ambiental” (Becker e Egler, 1996, p. 4). Esse instrumento apresenta uma nova forma de ordenamento territorial, descentralizando a atuação nacional e redistribuindo em escalas distintas, buscando um novo padrão de desenvolvimento, com novas parcerias público-privadas, incluindo as comunidades locais nesse processo.

Conforme art. 30 da CF de 1988, cabe à gestão municipal “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988). Para isso, ele pode utilizar os instrumentos que lhes auxiliam na execução da política urbana, são eles; a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2001). A gestão territorial tornou-se o grande desafio do ordenamento, visto que existe a necessidade do equilíbrio das condições ambientais com as atividades humanas (Ayres, 2018). Mas, a partir desses programas integração do território, do PPA de os estados e municípios, conseguem subsídios para promover as políticas públicas de desenvolvimento, entre elas, a de ordenamento territorial.

Em Mato Grosso do Sul, têm-se os municípios que integram a Rota Bioceânica, que devido ao potencial de fluxos materiais, apresentará ao Estado novos desafios ao seu

ordenamento territorial, para isso o Plano Diretor e o Zoneamento Ecológico Econômico são exemplos de instrumentos com potencialidades para a promoção deste ordenamento, não apenas na escala municipal, mas também estadual, nacional e até mesmo internacional.

3.1.1 Plano Diretor

O crescimento acelerado das cidades e os desafios socioambientais atualmente exigem a inserção de instrumentos eficazes de ordenamento territorial, concebido para um racional planejamento e eficiente gestão territorial. As políticas públicas de efeitos ao ordenamento territorial procuram ordenar o território com base em critérios socioambientais, econômicos e culturais, sendo que seus objetivos devem direcionar o seu desenvolvimento para áreas prioritárias, como infraestrutura, conservação e atividades econômicas (Duarte; Contel e Balbim, 2013).

Landim (2022) cita que a cidade modificada, desune. Para alguns, essa cidade possui o senso de pertencimento, para outros, a exclusão, fazendo com que novas áreas se formem em bairros distantes e periféricos. O ordenamento territorial surge como ferramenta de ordenamento em escala macro (nacional, regional) e o plano diretor opera no âmbito municipal, ou seja, em escala local, regulando o uso do solo e o desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor é instrumento em algumas situações questionado pela sociedade, quanto a sua aplicação. Por que sua aplicação remete ao inadequado? Por que a comunidade tem pouca participação? São perguntas recorrentes que a população busca respostas e muitas vezes sem sucesso, pois as informações não chegam de forma clara

São de formas consistentes as críticas aos Planos Diretores e, para Landim (2022), essas críticas vão além de entender e perceber os problemas correntes, mas sim considerar, uma potencial reavaliação e reformulação conceitual e ideológica desses planos, o que implica em reestruturação de seus fundamentos teóricos e diretrizes pragmáticas.

O Art. 4 do Estatuto da Cidade apresenta os instrumentos de política urbana, como; a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, c) planejamento municipal, d) institutos tributários e financeiros, e) institutos jurídicos e políticos, f) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (Brasil, 2001).

São instrumentos que corroboram com ordenamento territorial, sendo de incumbências da União os planos nacionais e regionais e sua execução, com definições dos instrumentos utilizados, de responsabilidade do município (Brasil, 2001).

Previsto no Art. 182 da Constituição de 1988 e Regulamentado pela Lei Federal nº15.257/01, o Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, uma espécie de "manual" ou "roteiro" que define como o crescimento e o desenvolvimento da cidade devem ocorrer, visando sempre o bem-estar da comunidade. É um instrumento de ordenamento do território, pois ele define como a área municipal deve ser ocupada e utilizada, além de orientar o poder público e a iniciativa privada, garantindo um crescimento urbano sustentável e equilibrado (Brasil, 2001).

O PD contém normas e orientações sobre o uso do solo, estabelece regras para o crescimento urbano, preservação ambiental, mobilidade, habitação, infraestruturas e serviços públicos importantes para garantir que o desenvolvimento da cidade seja mais justo, sustentável e eficiente (Brasil, 2001).

As obrigações essenciais para ordenar a cidade estão expressas e atendidas quando uma propriedade urbana cumpre sua função social. O poder público municipal pode exigir que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de: a) parcelamento ou edificação compulsórios, b) IPTU Progressivo, e c) desapropriação para uso público com pagamento em títulos de dívida pública, resgatáveis em até 10 anos, com pagamentos anuais e fixos (Brasil, 2001).

Por ser um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte do processo de planejamento municipal, com as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, deve incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. É um planejamento previsto no 6º pilar do Plano Plurianual, a integração do território, que busca o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades sociais, garantindo a execução do ordenamento territorial (Brasil, 2001).

No processo de elaboração e fiscalização para sua implementação, os Poderes Executivos e Legislativos municipais devem garantir as audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Brasil, 2001). Porém:

O dispositivo da chancela popular é interessantíssimo e até mesmo inovador. Porém, mal estruturado e generalizante, como está proposto no Estatuto da Cidade, acaba virando mera formalidade para a sanção do poder executivo, mediante aprovação do poder legislativo e não contrariedade do poder judiciário. Ou seja, o firmamento de acordos quase ou nunca é cumprido por se tratar de paradigmas que fogem à realidade. Registra-se, contudo, que apenas a legitimação não resolverá o impasse (Landim, 2022, p. 23).

Essas audiências públicas são decorrentes da aplicação do inciso II, do art. 2º, do Estatuto da Cidade, que prevê a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade “na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Tornando-se um grande desafio, pois, com a ausência, muitas vezes, ou a dificuldade de se conseguir uma ampla participação popular institucionalizada, o resultado acaba sendo apenas uma mera formalidade e contemplando as decisões políticas (Brasil, 2001).

Para sua implantação existem algumas obrigatoriedades, como: é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, sendo que os recursos técnicos e financeiros para sua elaboração estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas, no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível ou inserido ao plano diretor (Brasil, 2001).

O Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, contendo no mínimo a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, disposições requeridas pelos Art. 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei, além de possuir um sistema de acompanhamento e controle e a previsão de ser revisado a cada 10 anos (Brasil, 2001).

Para as pequenas cidades, abaixo de 20 mil habitantes, não existe obrigatoriedade de implementação dos instrumentos, apenas normas diretivas, com princípios gerais e regras que norteiam o desenvolvimento urbano no país (Brasil, 2001). No entanto, no estado de Mato Grosso do Sul o PD se tornou obrigatório para todos os municípios por meio da Emenda Constitucional Estadual nº11/1997 (Mato Grosso do Sul, 1997).

A referida Emenda dá nova redação ao Capítulo VII, da política do meio urbano, do Título VI, da ordem social e econômica da Constituição Estadual, que descreve em seu Art. 214, a obrigatoriedade da implantação e implementação do PD, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Devendo considerar a totalidade do território municipal, os aspectos econômicos, administrativo-institucionais, físico-territoriais e sociais (Mato Grosso do Sul, 1997).

Além estabelecer normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas

pertinentes. Apesar desta “obrigatoriedade”, estipulada na EC nº11/97, o que se observa atualmente é que os municípios sul-mato-grossense elaboraram o Plano Diretor neste período mas, em grande parte, não atualizaram o instrumento no prazo determinado de dez anos, deixando esse instrumento ocioso e desatualizado, sem sua efetivação e implementação, o que leva a verificar a fragilidade da gestão administrativa, ao planejar e executar o ordenamento territorial na cidade. Desta forma, os municípios de Mato Grosso do Sul precisam implantar ou atualizar seus Planos Diretores, levando em consideração o conceito de cidade acessível na elaboração dos planos, programas, projetos e ações públicas, bem como de outras dinâmicas territoriais contemporâneas, tais como os efeitos diretos ou mesmos indiretos da Rota Bioceânica em suas áreas urbanas e rurais.

3.1.1 Zoneamento Ecológico Econômico

A partir de 1972, houve proposições para a comunidade internacional buscar formas de reduzir os impactos da exploração dos recursos naturais, especialmente nos países emergentes. Nesse contexto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, tornou-se o primeiro grande encontro global dedicado à gestão ambiental. O evento definiu metas voltadas à proteção dos recursos naturais, ao uso sustentável da Terra e ao controle da poluição. Como resultado direto, a Assembleia Geral da ONU criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), instituído como a principal autoridade mundial responsável por orientar a agenda ambiental e promover a integração da sustentabilidade no desenvolvimento global (ONU, 2024).

Em 1981, o Brasil, como signatário de Estocolmo, instituiu a Lei Federal 6.938/1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), dispondo sobre zoneamento ambiental como instrumento chave (art. 9º, II), além de padrões de qualidade, avaliação de impactos e licenciamento de atividades poluidoras, ajustes de proteção de ecossistemas e uso racional de recursos (Brasil, 1981). Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ao *status* de direito fundamental (art. 225), impondo deveres ao poder público e à coletividade para preservação, definindo espaços protegidos, exigindo Estudos de Impacto Ambiental (EIA) para atividades potencialmente degradadoras e vedando práticas que ameaçassem fauna, flora ou função ecológica (Brasil, 1988).

Desta forma, emergiu o instrumento denominado Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que integrava a Política Nacional do Meio Ambiente, tornando-se fundamental para a regulação e o uso do solo (Silva, 2013). Em 1991, o Governo Federal criou o Programa do ZEE

para a Amazônia Legal, com detalhamento metodológico apresentado por Bertha Becker e Claudio Egler (1996), que o conceituam como instrumento técnico-político para ordenação territorial, integrando potencialidades e vulnerabilidades naturais com dinâmicas socioeconômicas, via Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

A metodologia inclui: (1) diagnóstico preliminar em escala 1:1.000.000, selecionando áreas prioritárias por créditos, como redução de desmatamento e uso sustentável; (2) definição de unidades territoriais básicas pela análise abrangente da paisagem (interação sociedade-natureza); (3) análise de cartas temáticas de vulnerabilidade natural, potencialidade social e síntese para gestão; (4) transformação em zonas ecológicas-econômicas via gestão participativa com Comissões Estaduais de ZEE (CEZEE), Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (Coemas) e sociedade civil (Becker; Egler 1996). Esse estudo mostrou como o ZEE tem potencialidade para contribuir com o ordenamento territorial ao considerar as relações entre o meio ambiente, a economia e a sociedade e abrangendo também as áreas não urbanas.

Assim, se instituiu o Decreto Federal 4.297/2002 que regulamentou o ZEE nacional, exigindo divisão territorial em zonas por fragilidade ecológica, diretrizes gerais/específicas e aprovação federal, priorizando biomas como a Amazônia (Brasil, 2002). Com a expectativa de se deixar de ser visto como uma ferramenta que “apenas” classifica o território com base em características naturais fixas, o ZEE passou a considerar também a influência das decisões e ações humanas como fatores importantes na composição e na dinâmica do meio ambiente de forma mais ampla, ou seja, o ZEE reconhece que a interação humana com o ambiente é fundamental para entender e planejar o uso do território (Ferreira *et al*, 2018).

Com isso, o ordenamento do território se torna uma prática indispensável para efetuar as transformações do território com suas diferenças, ritmo e técnicas adequadas, analisando as especificidades de cada local. E para sua execução, podem ser utilizados alguns instrumentos, tal qual o zoneamento, o monitoramento da causa e efeitos do desenvolvimento, os problemas da degradação ambiental, se fortalecendo através das legislações.

A utilização do ZEE como instrumento de OT, passou a ser relevante para a administração pública, com objetivo geral de coordenar, de maneira interligada, as decisões dos agentes públicos e privados em relação a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, garantindo a plena conservação do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas (Brasil, 2002).

Para Ayres (2018, p. 17), o “ZEE não é o fim, tampouco uma nova regionalização do território em zonas homogêneas e estáticas sintetizadas em mapas, sim um instrumento para apoiar os tomadores de decisão”, mostrando que o ZEE é um instrumento que busca organizar

a ocupação do espaço e regular as atividades locais, conhecendo suas potencialidades e relevância, através de projeções, representadas por diversas formas cartográficas: mapas, matrizes, diagramas ou índices.

O ZEE possui metodologia direcionada a identificação das unidades territoriais básicas de informação e gestão do território, dos indicadores e a capacitação das equipes técnica, ampliando a escala de atuação das políticas públicas, que passam a ser organizadas em zonas — e não mais em polos isolados — favorecendo a competitividade sistêmica entre essas áreas (Becker; Egler, 1996).

Quanto a escala adotada, inicialmente, utilizou-se da escala internacional, que compreendia a Amazônia Sul-Americana como uma imensa zona a ser preservada. Na escala nacional trata-se da regulação do uso do território nacional, ela é complementada pela escala macrorregional, proporcionando a visão de todo conjunto da região, setorizada em macrozonas de intervenção, que é gerado pelo IBGE, na escala de 1:1.000.000. A escala regional, deve identificar áreas prioritárias a serem detalhadas, numa escala 1:250.000, de acordo com o interesse dos estados, trata-se de uma escala intermediária para regular o uso do solo (Becker; Egler, 1996).

O ZEE, conforme exposto, é elaborado em âmbito nacional e regional, cabendo aos estados a responsabilidade de desenvolver o ZEE estadual, em consonância com os zoneamentos nacionais e regionais. Aos municípios, por sua vez, compete a elaboração do Plano Diretor, devendo considerar os ZEEs existentes. Atualmente, aproximadamente 94% do território brasileiro conta com alguma iniciativa de ZEE concluída, embora, em muitos casos, esses projetos tenham sido finalizados há mais de uma década.

No cerca Brasil de 94% do território nacional já possui alguma iniciativa de zoneamento concluída, a União elabora os zoneamentos nacionais e regionais (como os MacroZEEs da Amazônia Legal e da Bacia do Rio São Francisco), enquanto os estados são responsáveis pelos ZEEs estaduais. Apesar da alta cobertura do instrumento, muitos desses projetos foram finalizados há mais de 10 anos e têm a recomendação de passarem por uma revisão, como recomenda o Decreto federal nº 4.297/2002 (figura 4) (MMA, 2025).

Figura 4: Mapa com as Regiões e Estados que possuem ZEE



Fonte: MMA (2025)

Na escala estadual, em estado de Mato Grosso do Sul, aprovou-se a primeira aproximação do Zoneamento Ecológico-Econômico, através da Lei Estadual nº 3.839, em 28 de dezembro de 2009. Em 2015, reorganizaram-se os dados, com novos estudos e apresentou-se a segunda aproximação, constituindo-se em instrumento técnico e político fundamental para o ordenamento territorial do Estado. O estudo apresenta caracterização territorial marcada pela dicotomia entre o desenvolvimento socioeconômico e as fragilidades naturais (Mato Grosso do Sul, 2009).

A contribuição central do ZEE-MS é a divisão do estado em Zonas Ecológico-Econômicas, resultantes do cruzamento entre a Vulnerabilidade Natural (geoambiental) e a Potencialidade Socioeconômica. Seu estudo resultou na Carta de Gestão Territorial e Ações Estratégicas, uma síntese operacional do ZEE-MS, funcionando não como uma conclusão estática, mas como instrumento orientador para políticas públicas e investimentos privados (Mato Grosso do Sul, 2009).

Sua construção resulta do cruzamento matricial entre a Carta de Vulnerabilidade Natural (baseada na estabilidade geológica, geomorfológica e pedológica) e a Carta de Potencialidade Socioeconômica (que avalia as dimensões produtiva e humana). O objetivo central é reorientar

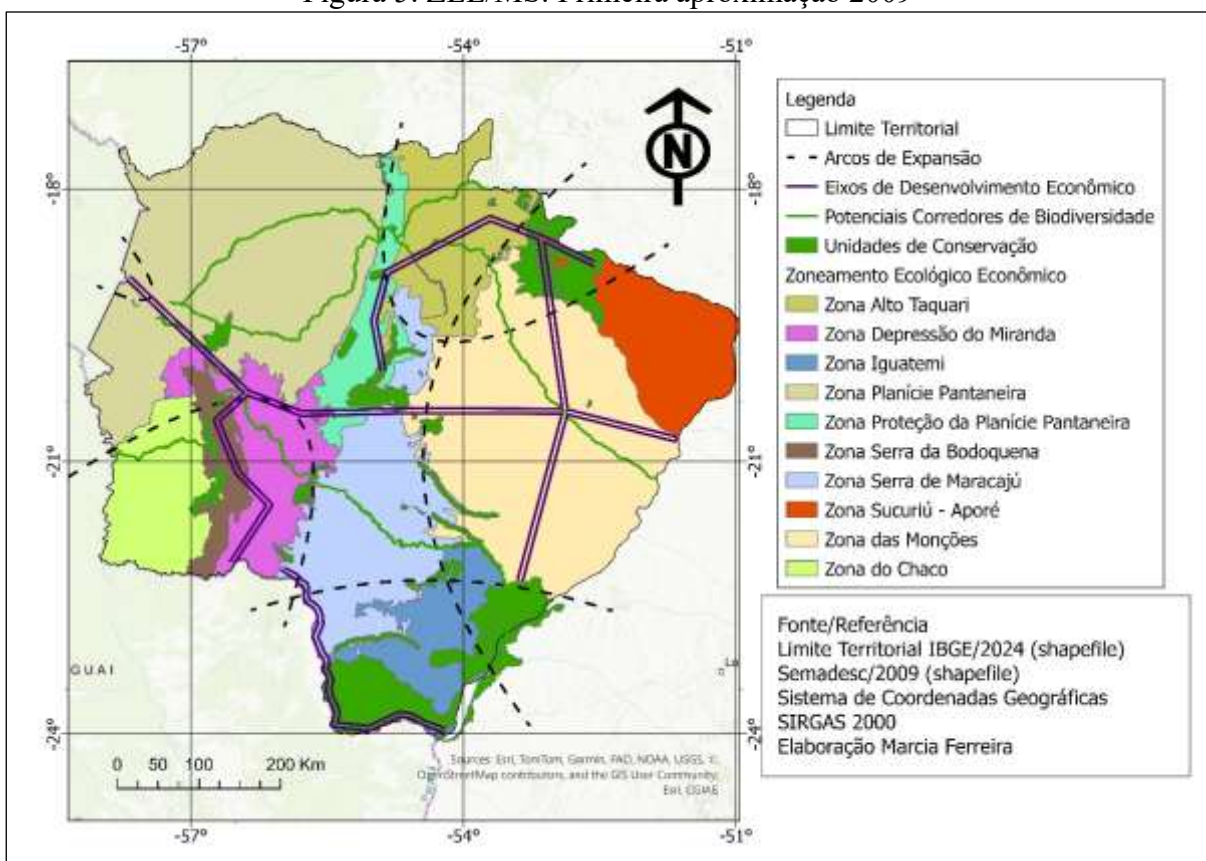
o desenvolvimento do Estado, equilibrando a integração econômica e a competitividade com a responsabilidade de conservação dos recursos naturais, fugindo de uma abordagem meramente proibitiva para um modelo de gestão participativa e descentralizada (Mato Grosso do Sul, 2009).

Assim, o território é classificado em quatro categorias diretas de intervenção: **Consolidação** (áreas produtivas estáveis), **Expansão** (áreas com vulnerabilidade suportável para crescimento), **Recuperação** (áreas de alto potencial, mas ambientalmente degradadas ou frágeis) e **Conservação** (áreas que requerem proteção devido à alta vulnerabilidade natural). Essa metodologia permite identificar onde o capital natural suporta o uso intensivo e onde o risco de degradação exige manejo especial, definindo o uso do solo como "recomendado", "recomendado sob manejo especial" ou "não recomendado" para cada zona (Mato Grosso do Sul, 2009).

Ainda na primeira aproximação, o documento destaca quatro áreas críticas que requerem cuidados redobrados devido à limitada capacidade de suporte para uso intensivo imediato do solo: a **Zona da Planície Pantaneira**, a **Zona de Proteção da Planície Pantaneira**, a **Zona de Depressão do Miranda** e a **Zona do Chaco Brasileiro**. Embora possuam potencialidades específicas, como o turismo e a pecuária tradicional, estas zonas estão assentadas sobre terrenos frágeis que exigem estratégias articuladas de conservação para evitar danos irreversíveis aos ecossistemas, diferenciando-se das demais zonas que suportam maior adensamento produtivo (Mato Grosso do Sul, 2009).

Para operacionalizar o desenvolvimento, a Carta propõe instrumentos dinâmicos: os **Arcos de Expansão** e os **Eixos de Desenvolvimento**. Os Arcos (como o Norte, focado em *commodities*, ou o Sudoeste, focado em turismo e mineração) buscam a especialização produtiva e inovação tecnológica das regiões. Os Eixos estruturam a logística e a infraestrutura necessária (como o Eixo do Agronegócio ou da Indústria) para conectar os "Polos de Ligação", visando descentralizar o desenvolvimento, reduzir vazios demográficos e integrar economicamente o Estado, respeitando as diretrizes de sustentabilidade de cada zona, como demonstrado na figura 5 (Mato Grosso do Sul, 2009).

Figura 5: ZEE/MS: Primeira aproximação 2009



Elaboração Própria

A Segunda Aproximação do ZEE-MS representa um avanço técnico substancial em relação à Primeira, que se baseava exclusivamente em dados secundários, ao incorporar estudos específicos de biodiversidade e geodiversidade e introduzir métricas refinadas como o método DRASTIC¹⁰ para vulnerabilidade hidrogeológica e índices de conectividade funcional.

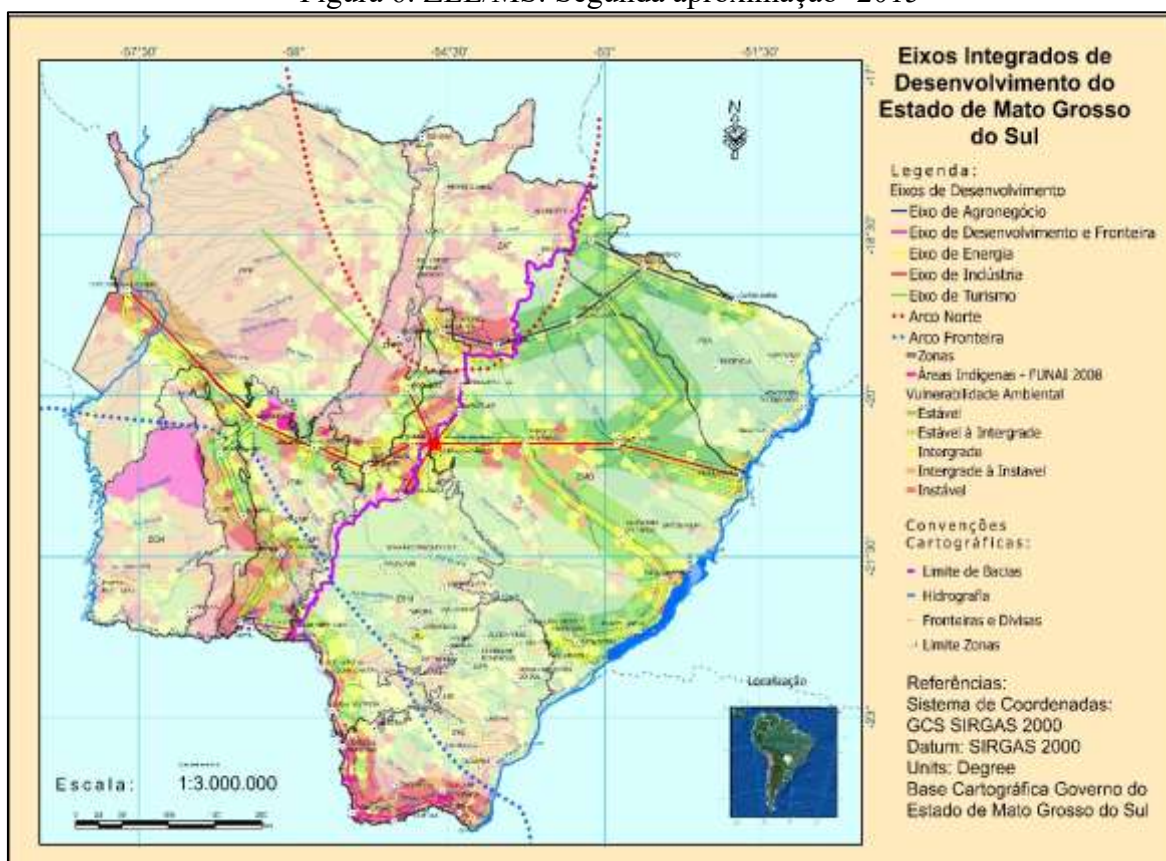
Esse aprofundamento permitiu a reclassificação estratégica das zonas: áreas como o Alto Taquari e a Serra da Bodoquena foram redefinidas como "Zonas de Conservação" devido à constatação de suas fragilidades, enquanto a Zona Iguatemi passou para "Consolidação" e a Planície Pantaneira evoluiu para "Recuperação". Além disso, houve uma evolução nos instrumentos de gestão com a proposição de "Polos Geográficos de Ligação" e "Corredores de Biodiversidade" para orientar melhor o licenciamento e as políticas públicas (Mato Grosso do Sul, 2015).

Contudo, o trabalho enfrentou dificuldades significativas, principalmente a restrição

¹⁰ Desenvolvido por Allie et al, em 1987, o método DRASTIC, tem como finalidade estimar a vulnerabilidade intrínseca da água subterrânea, calculando um índice numérico baseado em 7 parâmetros hidrogeológicos (Profundidade, Recarga, Aquífero, Solo, Topografia, Impacto, Condutividade), onde valores maiores indicam maior risco de contaminação (Pinheiro; Garcês, 2015)

legal de não poder alterar o desenho espacial das dez zonas fixadas pela Lei Estadual 3.839/2009, limitando a atualização territorial até 2019, mesmo diante de novos diagnósticos a atualização não ocorreu após esse período. Outro desafio central apontado é a governança, visto que os limites naturais das zonas frequentemente cortam municípios, dificultando a gestão político-administrativa compartilhada. O documento também destaca a persistência de lacunas de conhecimento biológico em vastas áreas e a identificação de alta vulnerabilidade hidrogeológica em regiões de intensa atividade agrícola, como a Zona Sucuriú-Aporé, o que impõe desafios complexos para a sustentabilidade hídrica. Essas inconsistências demonstradas nos mapas da Carta de Gestão da segunda aproximação (figura 6) (Mato Grosso do Sul, 2015).

Figura 6: ZEE/MS: Segunda aproximação- 2015



Fonte: Semadesc (2015)

O ZEE-MS propõe integrar o planejamento ambiental à escala local, destacando que a elaboração do ZEE Municipal é o momento oportuno para alinhar a restauração ecológica com os instrumentos de planejamento urbano, como os Planos Diretores Municipais (Mato Grosso do Sul, 2015). Essa discussão se torna primordial para perceber que as diferentes divisões espaciais (escalas geográficas) determinam os espaços conceituais (escalas cartográficas). E

integrar o Plano Diretor com o ZEE em escala municipal se torna útil para cumprir diretrizes apresentadas nas bases legais e conceituais como a ação do PD ao considerar a gestão integrada, o que inclui o ZEE (Brasil, 2001).

Assim o ZEE se torna um instrumento que busca corroborar com o ordenamento do território, articulando os interesses econômicos, sociais e ambientais. Ele se difere dos demais instrumentos, devido aos esforços na aproximação de políticas públicas dos governos locais e federais, não se limitar a área urbana, além da incorporação do debate com a sociedade civil, levando em conta suas perspectivas e opiniões sobre a organização e gestão do território.

A correlação entre o Plano Diretor (PD) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é fundamental para o planejamento do território que seja integrado, sustentável e seguro do ponto de vista jurídico. Como afirmam Becker e Egler (1996), adotar a abordagem que considere diferentes escalas ajuda a superar a separação entre "cidade" e "natureza", o que contribui para a criação de cidades mais resilientes e justas. Assim, incluir o ZEE no PD vai além de uma questão técnica, é uma necessidade ética e legal.

Diante do esboço apresentado, o ZEE e o PD se dispõem como potenciais instrumentos de ordenamento territorial, pois buscam definir as adequações de uso e ocupação do solo para implementar as políticas de desenvolvimento urbano nos municípios, podendo contribuir incisivamente com os municípios que sofrerão impactos, sobretudo diretos, da operacionalização da Rota Bioceânica em seus territórios.



4. ROTA BIOCEÂNICA: GÊNESE, DEFINIÇÃO E DESENVOLVIMENTO

4.1 CONTEXTO GERAL DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A integração sul-americana tem raízes históricas profundas, remontando às lutas de independência do século XIX, quando líderes, como Simón Bolívar, defenderam a união política e territorial do continente. Embora esse ideal não tenha se concretizado naquele momento, ele permaneceu como referência para iniciativas posteriores (Assis; Sarti; Zwirtes, 2015).

No século XX, buscando fortalecer politicamente o continente, surgiram as propostas de iniciativas econômicas, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, e, posteriormente, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980. Apesar de seus resultados limitados, esses mecanismos foram decisivos para estruturar uma cultura de cooperação regional, criar instrumentos jurídicos e aproximar economias historicamente fragmentadas. Assim, mesmo com avanços modestos, essas experiências pavimentaram o caminho para a consolidação de um projeto mais robusto de integração — o Mercosul, instituído em 1991 — que representou a materialização mais concreta do antigo sonho de articulação regional iniciado ainda no período das independências (Rodrigues, 2020).

Neste contexto, em 1991, a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, que constituiu o Mercado Comum do Sul (Mercosul), uma nova proposta de integração comercial, que, apesar de não abranger investimentos de infraestruturas, impulsionou os projetos de integração de infraestruturas entre os países-membros, alavancando a circulação interna de produtos e *commodities*, que facilitasse os fluxos de cargas e pessoas entre os países (Tratado de Assunção, 1991).

Em 2000, os países sul-americanos instituíram a IIRSA, com o objetivo de coordenar ações intergovernamentais e promover uma agenda comum para projetos de transporte, energia e comunicações, visando ao desenvolvimento sustentável (Cosiplan, 2022).

A IIRSA, com um mandato inicial de dez anos, constituiu-se em um mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais dos doze países sul-americanos, tendo como objetivo construir uma agenda comum para alavancar projetos de integração da infraestrutura de transporte, energia e comunicações. Esta iniciativa foi inspirada no princípio de que a integração da infraestrutura regional promoveria a criação de um espaço privilegiado de cooperação de fundamental importância para o desenvolvimento socioeconômico sustentável (Cosiplan, 2022, p. 1).

Em 2008, criou-se a União das Nações Sul-americanas (Unasul), com a assinatura do

Tratado Constitutivo, dando um novo impulso as propostas de integração. Em 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, formou-se o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan), incorporando o Comitê de Direção Executiva da IIRSA a esse novo conselho, buscando intensificar e aperfeiçoar os avanços conquistados na criação e implementação de projetos de integração, dentro do planejamento regional realizado pelos países sul-americanos (Cosiplan, 2022).

Desde o ano 2000, a IIRSA vem desenvolvendo um conjunto de metodologias de planejamento territorial focadas na integração da infraestrutura sul-americana; consolidou uma Carteira de Projetos organizada em Eixos de Integração e Desenvolvimento; promoveu processos setoriais de integração, além de priorizar uma Agenda de Implementação Consensuada, composta por 31 projetos. Desse modo, o COSIPLAN deverá contar com esta experiência nos próximos 10 anos, aprendendo com os inconvenientes da Iniciativa e ampliando seus êxitos (Cosiplan, 2022, p. 5)

Desde sua criação, a IIRSA buscou desenvolver um processo de integração e cooperação de múltiplos eixos para os doze países independentes da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Assim, no ano de 2011, o Cosiplan elaborou dois instrumentos para organizar os trabalhos nos próximos 10 anos: o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) (Unasul, 2011).

O PAE 2012-2022 foi formulado em consenso pelo Cosiplan, reconhecendo os resultados da IIRSA, que, através do desenvolvimento e aplicação da Metodologia de Planejamento Territorial¹¹ indicativo, resultou em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) (Unasul, 2011).

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) são áreas multinacionais que reúnem ambientes naturais, populações e atividades econômicas, identificando demandas de infraestrutura para integrar territórios e orientar investimentos, com mais de 500 projetos de transporte, energia e comunicações, conforme mostra o quadro 1 (Unasul, 2011).

¹¹ Essas metodologias visam aprofundar e enriquecer o processo de planejamento sustentável da integração de infraestrutura, potencializando os benefícios das obras e reduzindo seus impactos indesejáveis. Elas permitem caracterizar o território em análise nos aspectos ambientais, sociais, econômicos, de integração produtiva, logística e de gestão de riscos de desastres. Os resultados alcançados refletem o conhecimento dos stakeholders locais sobre a área de influência dos projetos, através de um processo de consulta participativa (Cosiplan, 2023).

Quadro 1: Eixos de Integração e Desenvolvimentos-IIRSA

Eixo	% da América do Sul	Países/Estados Abrangidos	Características da Infraestrutura	Modal de transporte predominante
Amazonas	45%	Brasil (N, NE, GO, TO), Colômbia, Equador, Peru	Influência dos Andes; acesso ao Pacífico	Rodoviário e ferroviário
Andino	16%	Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Venezuela	Duas vertentes (Pacífico e Amazônia)	Rodoviário e ferroviário
Capricórnio	15,30%	Chile, Bolívia, Argentina, Paraguai, Brasil (MS, PR, SC, RS)	Conexão com portos do Pacífico e Atlântico	Rodoviário e ferroviário
Sul	3,80%	Chile (Sul), Argentina (Sul)	Foco em Patagônia e vales irrigados	Rodoviário e ferroviário
Escudo Guianense	9%	Guiana, Suriname, Venezuela, Brasil (RR, AP, parte do AM e PA)	Conexões internas e costeiras	Rodoviário e ferroviário
Hidroviário Paraná-Paraguai	23%	Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai	Eixo hídrico com rios Paraná e Paraguai	Rodoviário, ferroviário e fluvial
Interoceânico	14,80%	Chile, Peru, Bolívia, Paraguai, Brasil (MT, MS, SP, RJ, PR)	Corredores Leste-Oeste	Rodoviário e ferroviário
Mercosul-Chile	18%	Brasil (MG até RS), Uruguai, Argentina, Chile	Rede densa pré-existente na Bacia do Prata	Rodoviário e ferroviário
Peru-Bolívia-Brasil	6,50%	Peru, Bolívia, Brasil (AC, RO)	Conexão entre Andes e Amazônia	Rodoviário e ferroviário
Andino do Sul	9%	Argentina, Bolívia e Chile	Superar as barreiras da Cordilheira dos Andes para conectar o interior aos portos do Pacífico	Rodoviário

Fonte: elaboração própria (adaptado infográfico Cosiplan)

De certa forma, como continuidade desse processo integrador, em 30 de maio de 2023 ocorreu o Consenso de Brasília, uma declaração conjunta de todos os presidentes sul-americanos reunidos na capital brasileira com o objetivo de retomar e atualizar a agenda de integração da América do Sul. Não se tratou de um novo organismo, mas de estabelecer diretrizes políticas e prioridades comuns para reconstruir a cooperação regional após anos de fragmentação institucional (Brasil, 2023).

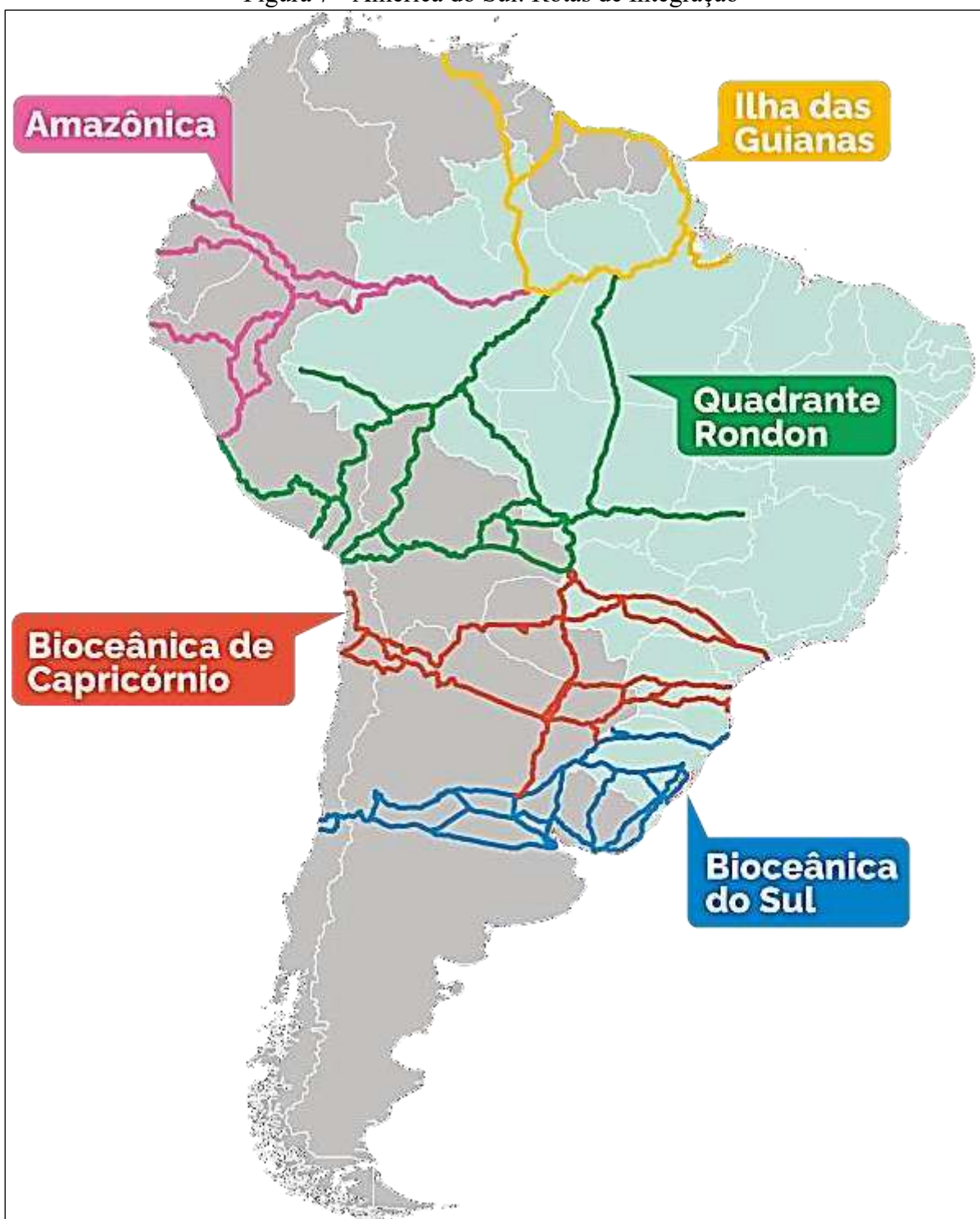
A partir dessa declaração, e a realização de novos estudos, o Brasil reestruturou os projetos regionais criando o Subcomitê de Integração e Desenvolvimento do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), propondo a modernização e tornando operacional o planejamento regional por meio de 190 obras estratégicas integradas ao Novo PAC (Brasil, 2024), tendo como base, por exemplo, o Programa Rotas de Integração Sul-Americana (comumente reconhecido como simplesmente como Programa Rotas).

Por meio deste Programa, o MPO promove a integração econômica e social, reduzindo desigualdades regionais e fortalecendo a soberania dos Estados; expandir a dinâmica produtiva brasileira para o Oeste e consolidar redes de infraestrutura física, digital e energética; encurtar a distância para os mercados da Ásia-Pacífico (especialmente a China) em até 5.478 km (22,7%), o que pode representar 12 dias a menos de transporte marítimo (Brasil, 2024).

O MPO apresenta uma metodologia ativa e estrutural, com diálogo direto com os 11 estados brasileiros de fronteira e com os países vizinhos para identificar gargalos e prioridades, com Governança Interministerial e a criação de uma Comissão Interministerial e parcerias com bancos multilaterais (BID, CAF, BNDES, FONPLATA) para garantir financiamento de US\$ 10 bilhões até 2026. Além de focar em aspectos regulatórios, aduaneiros e de segurança, associados as infraestruturas existentes (Brasil, 2024).

Embora a IIRSA tenha mapeado dez EIDs, apenas nove se consolidaram em projetos regionais, resultando, posteriormente, em cinco rotas de integração (figura7): Ilhas de Guianas, Amazônica, Quadrante Rondon, Bioceânica de Capricórnio e Bioceânica Sul (Brasil, 2024).

Figura 7 - América do Sul: Rotas de Integração



Fonte: Brasil, 2024

O Programa Rotas de Integração Sul-Americanas se consolidou como um instrumento de planejamento governamental, pelo MPO, em 2023, buscando organizar e articular projetos de integração física, digital, energética, social e ambiental entre o Brasil e os países da América do Sul. São 190 iniciativas de infraestrutura no território brasileiro, incluindo rodovias,

ferrovias, portos, aeroportos, infovias e linhas de transmissão, organizadas em rotas estratégicas que conectam o Brasil aos oceanos Atlântico e Pacífico, reforçando o compromisso do governo com a integração sul-americana como parte da agenda interna e externa do país, retomando e atualizando esforços anteriores como IIRSA e COSIPLAN (MPO, 2026).

4.2 EIXO DE LIGAÇÃO BRASIL – OCEANO PACÍFICO E A ROTA 4

Historicamente, a ideia de integração Atlântico–Pacífico ganhou força a partir das iniciativas do prefeito de Iquique, Jorge Soria Quiroga, ainda na década de 1960, embora o contexto político e econômico da época tenha impedido avanços. Nos anos 2000, as discussões se intensificaram, especialmente sobre modais ferroviários, diante da existência de malhas antigas que exigiam recuperação e de desafios institucionais para sua operação (Larazani, 2020).

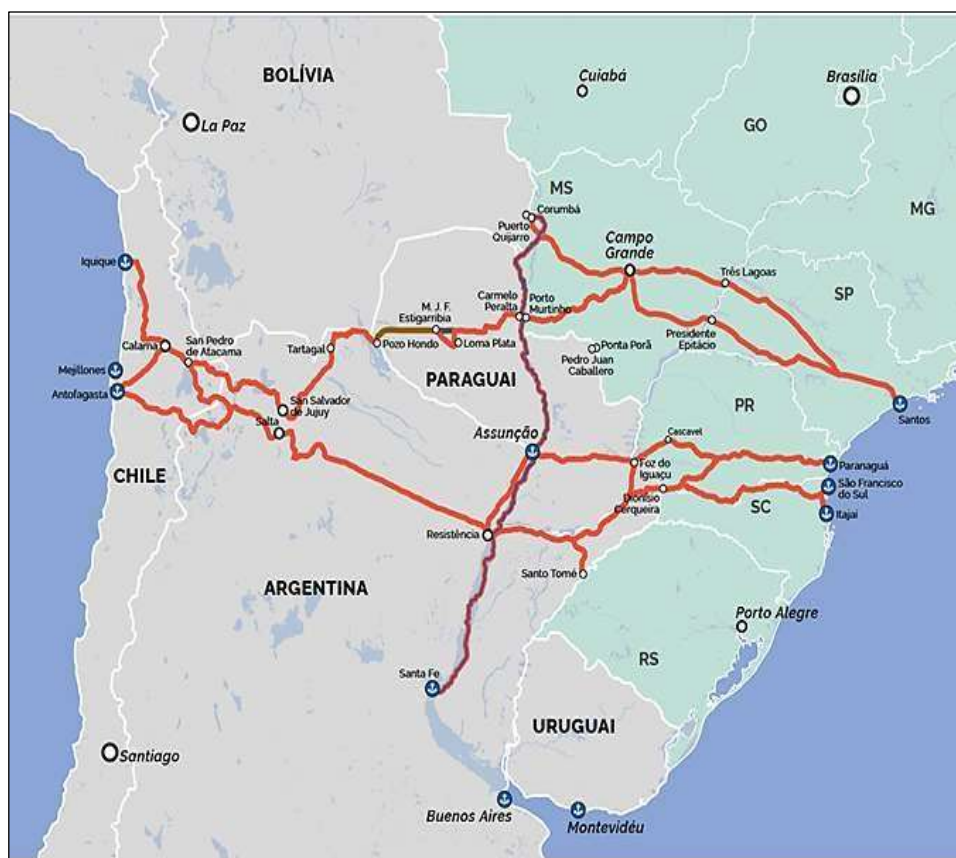
Entre os 5 eixos de integração do Programa Rotas, destacam-se aqueles que deram origem às Rotas 3 (Quadrante Rondon) e 4 (Bioceânica de Capricórnio), estratégicos para a conectividade do Brasil com o Oceano Pacífico, focadas em reduzir custos logísticos e integrar economias regionais (Brasil, 2024a).

A Rota 3 – Quadrante Rondon – conecta o noroeste brasileiro aos vizinhos andinos, principal eixo de integração com a Bolívia e o Peru. Inclui os estados do Acre e Rondônia, além de partes do Amazonas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A proposta é conectar o Brasil aos portos do Peru (Chancay, Ilo e Matarani) e no Chile (Arica) (Brasil, 2024a).

O maior desafio neste projeto, é a construção da ponte internacional sobre o Rio Mamoré (Guajará-Mirim/RO), uma demanda histórica desde 1903 que ligará o Brasil à Bolívia. Outro ponto crítico é a necessidade de aumentar o efetivo de órgãos de controle (Receita Federal, Anvisa, Vigiagro e PF) nas fronteiras terrestres (Brasil, 2024a).

A Rota 4 – Bioceânica de Capricórnio – é considerada a mais emblemática por buscar a conexão direta em uma perspectiva de bioceanidade entre os portos do Atlântico e do Pacífico. No Brasil, engloba Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, priorizando a integração rodoviária, mas articula conexões multimodais, incluindo a ferrovia Corumbá–Santos e a hidrovia do Rio Paraguai. Essa rota (figura 8) ligará os portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR) aos portos de Iquique, Antofagasta e Mejillones, no Chile, passando por Paraguai e Argentina (Brasil, 2024a).

Figura 8 - América do Sul: Rota 4 Bioceânica de Capricórnio



Fonte: Brasil, 2024a

A Rota Bioceânica de Capricórnio apresenta três caminhos possíveis a partir do Brasil em direção ao Pacífico. O primeiro, e atualmente o mais relevante, parte de Porto Murtinho (MS), cruza Carmelo Peralta (PY), atravessa o Paraguai e a Argentina e segue até os portos do Chile. O segundo inicia no Paraná, pela ponte internacional de Foz do Iguaçu, também passando por Paraguai e Argentina até o Chile. O terceiro parte de Dionísio Cerqueira (SC), atravessa a Argentina e alcança os portos chilenos (Brasil, 2024a).

Entende-se que a integração baseada em infraestrutura de transportes é considerada essencial para o desenvolvimento socioeconômico e para a competitividade global. Na América do Sul, essa integração amplia conexões, circulação e acessos, fortalecendo as relações regionais. Historicamente, o continente consolidou um perfil primário-exportador, pautado na comercialização de *commodities* agrícolas, minerais e energéticas. Esse arranjo produtivo somado as limitações de recursos e planejamento, levou à priorização de políticas voltadas aos portos e reforçou a dependência de corredores logísticos voltados à exportação. (Barros *et al.*, 2020).

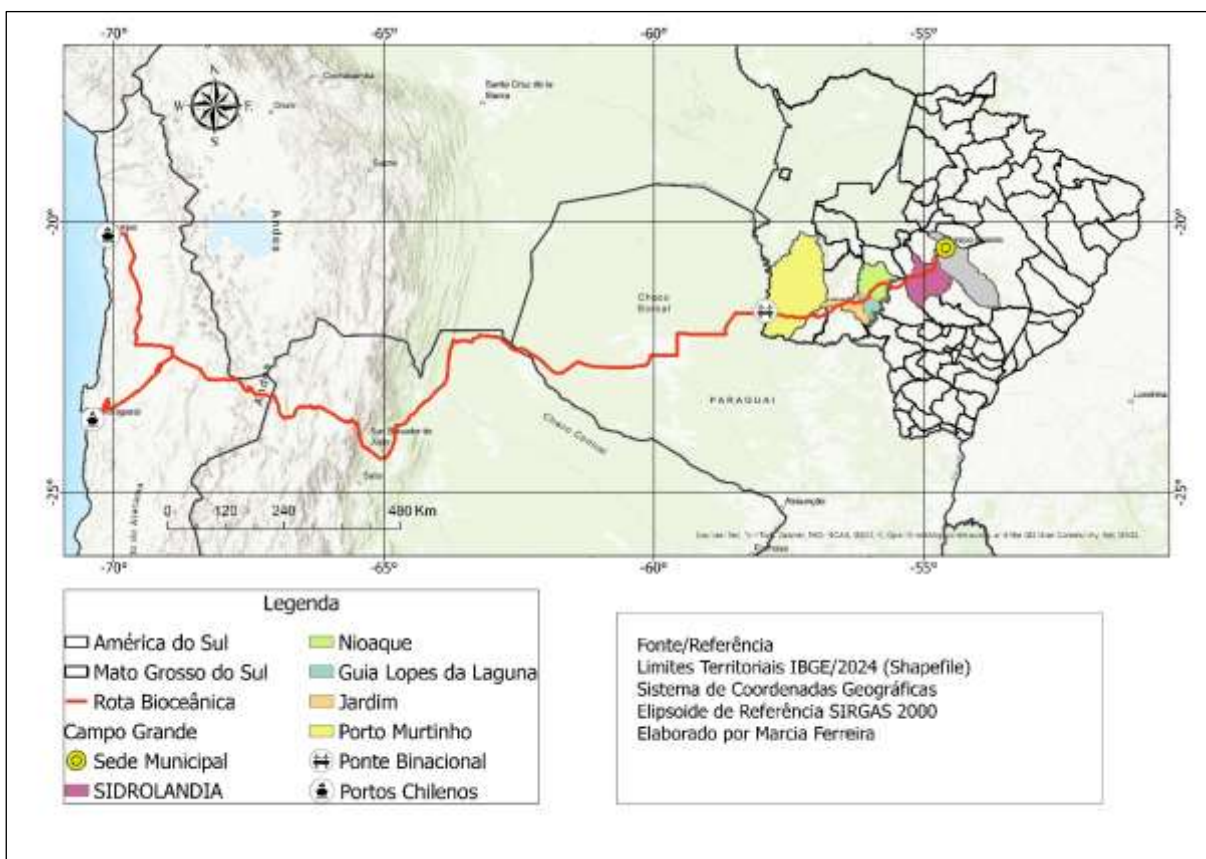
O principal caminho que conecta o Brasil aos portos do Chile, através da sua ligação

com o Paraguai pelo município de Porto Murtinho, busca reduzir a distância marítima para a China (Xangai) em até 5.478 km, cerca de 12 dias a menos de navegação em comparação ao trajeto via Porto de Santos pelo Canal do Panamá. Para isto, está em execução a Ponte Binacional Brasil-Paraguai (Porto Murtinho-Carmelo Peralta), como descrito a seguir (Brasil, 2024a).

4.3 ROTA BIOCEÂNICA

Conhecida como Rota de Integração Latino-Americana (RILA) ou Rota Bioceânica, consolidou-se como um dos maiores projetos de infraestrutura rodoviária da América do Sul. No território sul-mato-grossense, partindo de Campo Grande, ela perpassa pelos municípios de Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Porto Murtinho, formando o corredor que liga os portos brasileiros do Atlântico aos portos chilenos do Pacífico, passando por Paraguai e Argentina (figura 9). Seu objetivo central é facilitar o transporte de mercadorias e impulsionar o comércio internacional entre os países envolvidos (Pereira; Abrita; Fonseca, 2021).

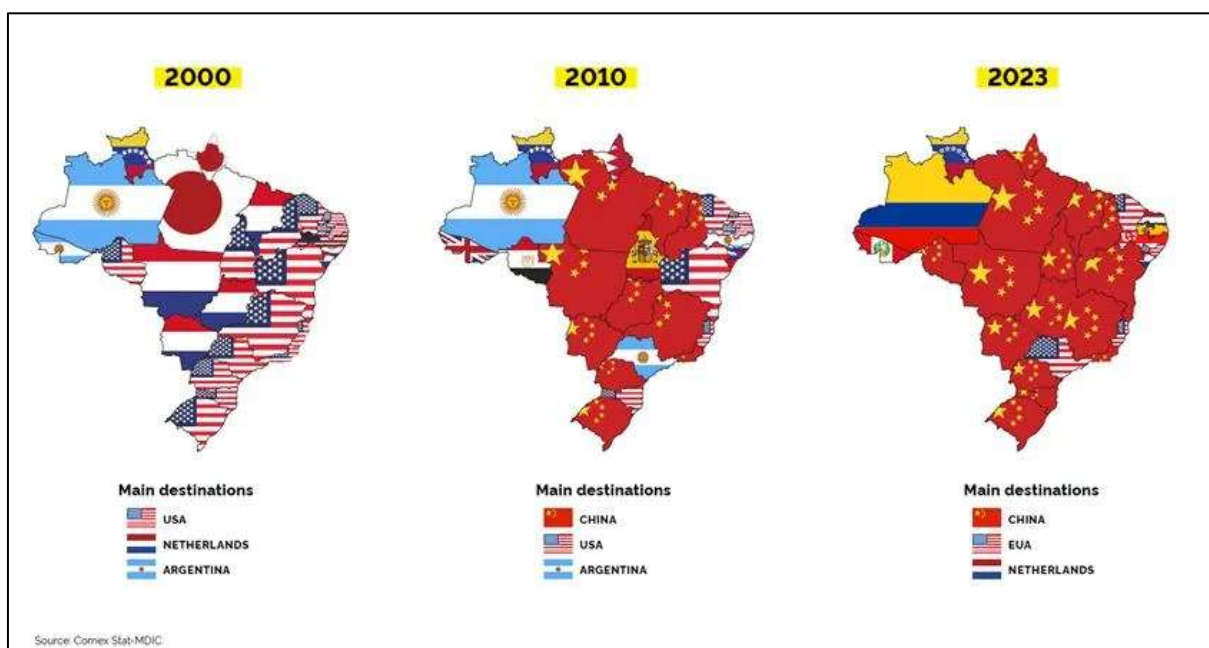
Figura 9: Mato Grosso do Sul: Municípios que estão no trajeto da Rota a partir de Campo Grande/MS



Fonte: Elaboração Própria

O Brasil exporta, principalmente, para Estados Unidos, China e Argentina (figura 10). No ano 2000, os Estados Unidos foram o principal destino das exportações, US\$ FOB¹² 13 bilhões; seguido da Holanda e Argentina, US\$ FOB 6 bilhões. Entre os anos de 2009 e 2010, esse cenário mudou, colocando a China como principal importadora dos produtos brasileiros (ComexSat, 2024).

Figura 10: Brasil: evolução da exportação – 2000 a 2024



Fonte: Brasil,2024

Em 2024, o Brasil exportou, aproximadamente, US\$ FOB 94 bilhões para China; seguido dos Estados Unidos, US\$ FOB 40 bilhões; para os países da América do Sul, a exportação chegou a US\$ FOB 34 bilhões e importou mais de US\$ FOB 30 bilhões, sendo que cerca de 30% das exportações utilizaram o modal rodoviário, o principal do período (ComexSat, 2024). Esses dados evidenciam a necessidade de fortalecer a integração territorial, impulsionando a implementação da Rota Bioceânica de Capricórnio em uma perspectiva que privilegie fluxos em direção ao continente asiático.

A Rota envolve quatro países — Brasil, Paraguai, Argentina e Chile — e oito territórios subnacionais, conectando o Atlântico ao Pacífico por um corredor rodoviário de, aproximadamente, 3.250 km, considerando o trecho a partir de Campo Grande em direção ao

¹² A expressão inglesa *Free On Board*. quer dizer que o exportador é responsável pela mercadoria até ela estar dentro do navio, para transporte, no porto indicado pelo comprador, a mercadoria já deve ter sido desembarçada na alfândega de partida e estar livre para ser levada.

norte do Chile. O trajeto inclui cinco passagens de fronteira (Porto Murtinho–Carmelo Peralta; Pozo Hondo–Misión La Paz; Paso de Jama; Paso Sico; Paso Socompa (ferroviário/terrestre)) e dá acesso a quatro portos chilenos: Iquique, Antofagasta, Mejillones e Tocopilla (Corredor Bioceânico de Capricórnio, 2025).

Em Mato Grosso do Sul, a Rota assume papel estratégico devido à localização central do estado no país e ao seu perfil agropecuário. A conexão direta com o Pacífico tem potencial de ampliar o acesso a mercados internacionais, sobretudo asiáticos, que demandam *commodities*, como soja, carne e minérios. Para os países envolvidos, a rota representa oportunidade de dinamizar economias nacionais e regionais por meio de investimentos em infraestrutura física e digital (Corredor Bioceânico de Capricórnio, 2025).

Com o objetivo de apoiar esse processo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passou a oferecer suporte técnico e financeiro, propondo a elaboração de um Plano Diretor Regional estruturado em três eixos: infraestrutura física e digital; comércio e processos transfronteiriços; e desenvolvimento produtivo local e regional. Esses estudos orientam a consolidação do corredor como instrumento de integração e competitividade (BID, 2022).

Carmelo Peralta, no Paraguai, destaca-se como exemplo de transformação territorial decorrente da implantação da rota. O município tem recebido investimentos em infraestrutura rodoviária, ampliando acessos, dinamizando o comércio e impulsionando o desenvolvimento econômico regional (Paraguay, 2024).

Nesse contexto, o BID, em parceria com a Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FACEN-UNA), implementou o Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis (CES), que estabelece três linhas estratégicas: preparação do território fronteiriço para o desenvolvimento sustentável; criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento socioeconômico; e fortalecimento da gestão pública. Esse programa foi implementado pela primeira vez na Região Metropolitana da Grande Assunção em 2015 e anteriormente em mais de 60 cidades da América Latina e do Caribe, representando oportunidade significativa e importante precedente para o planejamento sustentável no país. (BID, 2022).

A Ponte Binacional (figura 11), em construção no município de Porto Murtinho, financiada pela Itaipu Binacional, constitui um marco fundamental para a consolidação da Rota Bioceânica. Diferentemente do caso de Carmelo Peralta, onde os investimentos têm sido conduzidos pelo governo paraguaio e por iniciativas de cooperação internacional, a participação direta de Itaipu reforça o caráter estratégico da obra para o Brasil. A ponte representa não apenas a infraestrutura inicial do corredor, mas também a necessidade de articulação efetiva entre os países envolvidos, exigindo cooperação contínua, diálogo institucional e compromisso

com um modelo de desenvolvimento regional integrado (Corredor Bioceânico de Capricórnio, 2025).

Figura 11: Brasil-Paraguai: Ponte Binacional - abril de 2025



Fonte: Arquivo Pessoal

Em síntese, a Rota Bioceânica apresenta-se como um projeto de grande alcance e perspectivas de profundo impacto na configuração territorial da América do Sul. Seus resultados dependerão da capacidade de articulação entre os países, da coordenação entre diferentes setores e da adoção de uma visão holística que contemple não apenas o comércio e a logística, mas também a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a valorização das comunidades envolvidas, exigindo mais do que obras: exigirá muita cooperação, diálogo e compromisso com um novo modelo de desenvolvimento regional, que atenda às necessidades do ordenamento territorial.

Assim, o estado Mato Grosso do Sul emergirá como um centro estratégico na nova geopolítica regional, com potencial para se tornar um polo logístico de exportação, reduzindo significativamente os custos e prazos de transporte de produtos para o mercado asiático. Acentua a urgência da implantação de instrumentos eficazes de ordenamento territorial nos municípios que integram essa rota. A potencial transformação do estado em um polo logístico de exportação, com impactos diretos sobre o uso do solo, a infraestrutura, os fluxos populacionais e as dinâmicas produtivas, exige uma atuação planejada e integrada entre as esferas


de governo.

Logo, os instrumentos ZEE e PD emergem como fator crítico para o sucesso do ordenamento territorial sustentável, especialmente nos municípios sul-mato-grossenses atravessados pela Rota Bioceânica. A importância da implementação dos instrumentos consiste na capacidade de prevenir riscos associados a ocupações desordenadas. A revisão dos PDs municipais se torna primordial aos novos fluxos econômicos e populacionais induzidos pela infraestrutura. O ZEE fornece base técnico-científica, assegura a adaptação a novos fluxos econômicos e populacionais induzidos pela Rota.

A sinergia entre esses instrumentos, articulada aos objetivos de integração regional, visto que a Rota Bioceânica trará impactos significativos nas localidades, consolida-os como pilares essenciais para um desenvolvimento territorial responsável, sustentável e de longo prazo.

Para exemplificar a relevância da implementação dos instrumentos de ordenamento territorial, especialmente o ZEE, destaca-se o município de Jaraguari. A adoção do Plano Diretor e do ZEE proporcionaram ao município suporte técnico e científico capaz de orientar o uso e a ocupação do solo de maneira equilibrada, favorecendo um crescimento urbano e rural harmonioso e alinhado à expansão planejada de infraestrutura e atividades produtivas.

Embora Jaraguari não esteja diretamente no traçado da Rota Bioceânica, sua localização estratégica no contexto agroindustrial — às margens da BR-163 — facilita a conexão com as rodovias que compõem o corredor de integração. Essa posição geográfica reforça o potencial do município para se beneficiar indiretamente dos fluxos logísticos e econômicos associados à rota, evidenciando como instrumentos de planejamento territorial podem fortalecer a capacidade local de organização e desenvolvimento sustentável.



**5 JARAGUARI COMO
REFERÊNCIA NO
ORDENAMENTO DE SEU
TERRITÓRIO.**

5 JARAGUARI COMO REFERÊNCIA NO ORDENAMENTO DE SEU TERRITÓRIO.

5.1 CONTEXTO HISTÓRICO

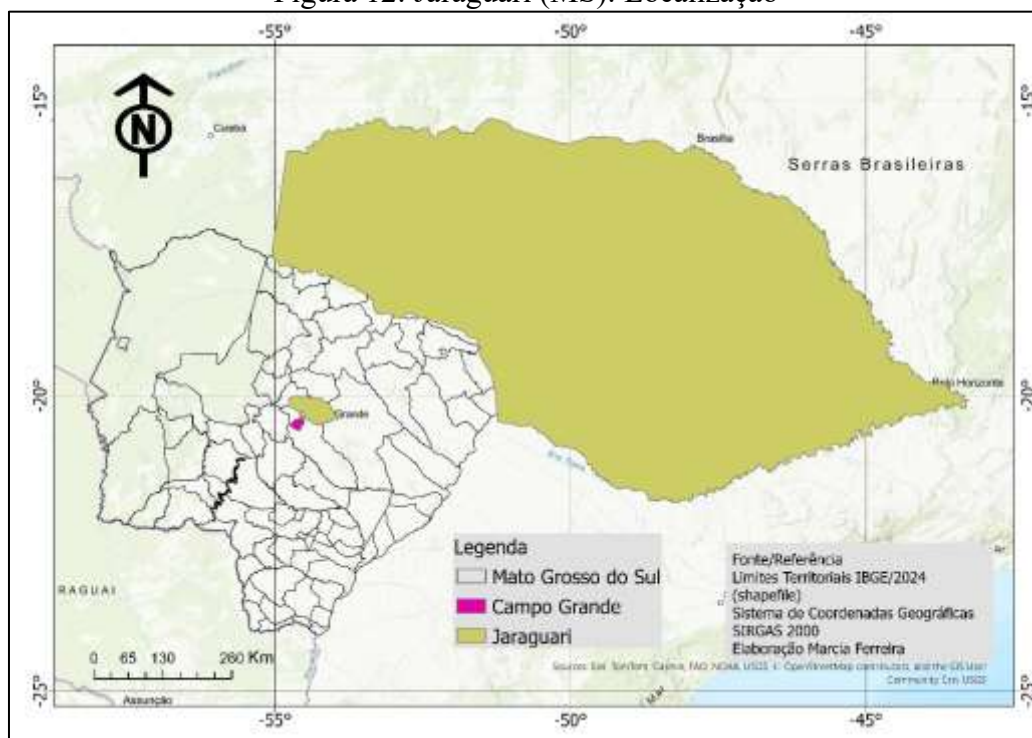
Jaguari foi fundado através de uma doação de terras e pedido de expansão do Sr. Porfirio Alberto de Freitas, em 1909, ao seu genro o Sr. José Thomaz Barbosa, recebeu inicialmente o nome de Patrimônio do Divino Espírito Santo. Anos após, quando findado os limites propostos a princípio, foi oficializada como Vila de Jaraguari em 1917 (Jaraguari, 2022).

Em 1921, através da Resolução Estadual nº 856, de 7 de novembro, tornou-se distrito de Campo Grande, com o nome Distrito da Paz de Jaraguari. Em 1928, constituiu um importante centro comercial, possuindo oito grandes estabelecimentos comerciais, entre eles o do Sr. Izidoro Teodora Faria (Jaraguari, 2022).

Em 11 de dezembro de 1953, através da Lei Estadual nº 692, foi desmembrado de Campo Grande, tornando-se então o município de Jaraguari, instalado em 18 de janeiro de 1954. teve como primeiro prefeito municipal o Sr. Manoel Ribeiro de Oliveira e vice-prefeito o Sr. Alencastro Tinoco, tendo a Câmara do Vereadores instalada em 31 de janeiro de 1955 (Jaraguari, 2022).

O município de Jaguari localiza-se na região Centro-Oeste do Brasil, na Região Geográfica Imediata de Campo Grande (IBGE, 2017), a 44 km de distância da capital do estado de Mato Grosso do Sul (figura 12), tendo seus limites territoriais totalmente no Bioma Cerrado, estando no divisor de água das Bacias Hidrográficas do Rio Paraná e Paraguai.

Figura 12: Jaraguari (MS): Localização

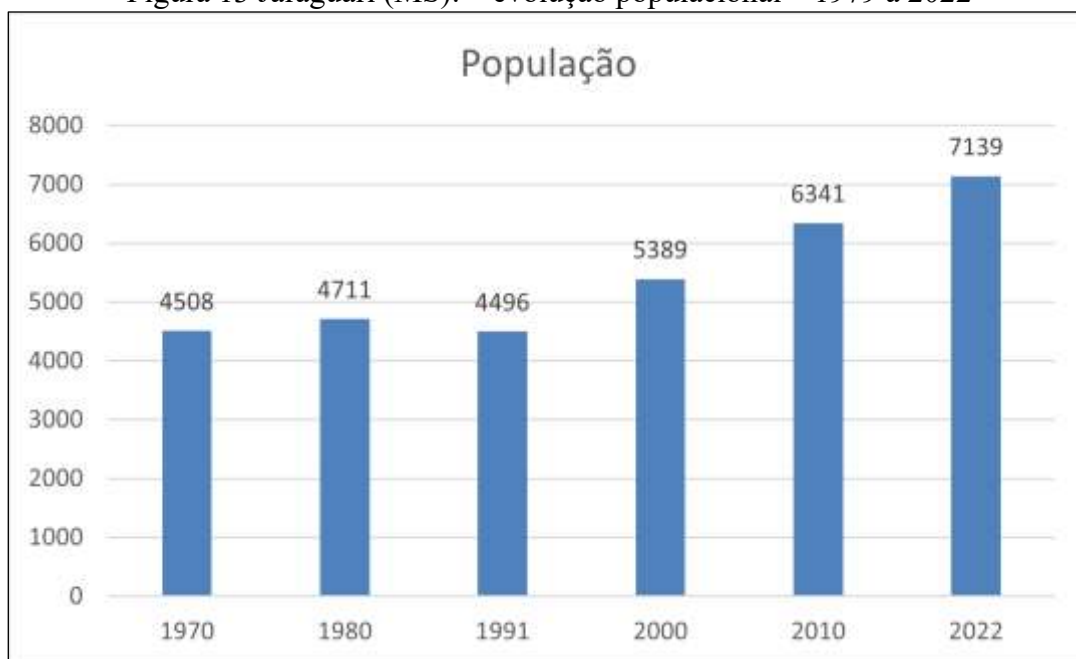


Fonte: Elaboração própria, 2026.

A expansão urbana e o crescimento econômico têm chamado a atenção dos gestores. Atualmente conta com 7.139 habitantes, em uma área total de aproximadamente 2.913 km², o que resulta em uma densidade de 2,45 hab./km². O município apresenta uma particularidade, pois em uma área de aproximadamente 1.018 hectares, localiza-se a Comunidade Quilombola Furnas do Dionísio, com 282 habitantes, uma área de interesse turístico e preservação ambiental, ocasionando conflitos entre atividades econômicas e sociais (IBGE, 2022).

Os desafios para o ordenamento territorial de Jaraguari são típicos de localidades sem planejamento adequado, como mostra o crescimento populacional (figura 13), mesmo sendo um município com pequena população.

Figura 13 Jaraguari (MS): – evolução populacional – 1979 a 2022



Fonte: IBGE 2022 (adaptação própria)

A base econômica do município tem predominância na agropecuária, sendo os principais produtos milho, soja e cana de açúcar. É um município que possui inúmeras nascentes, proporcionando grande beleza natural (figura 14).

Figura 14: Cachoeira no Pingo de Ouro



Fonte: Arquivo Pessoal, 2022

A agropecuária é o principal setor da economia do município, seguido do comércio, apresentando-se discreto crescimento econômico, mas teve seu *boom* econômico em 2018 (figura 15), quando o estado de Mato Grosso do Sul passou a ser destaque com as políticas de investimento na diversificação na cadeia produtiva e industrialização, impulsionando o crescimento do município, de maneira que naquele ano o Produto Interno Bruto (PIB) de Jaraguari atingiu R\$ 475 milhões (IBGE, 2024).

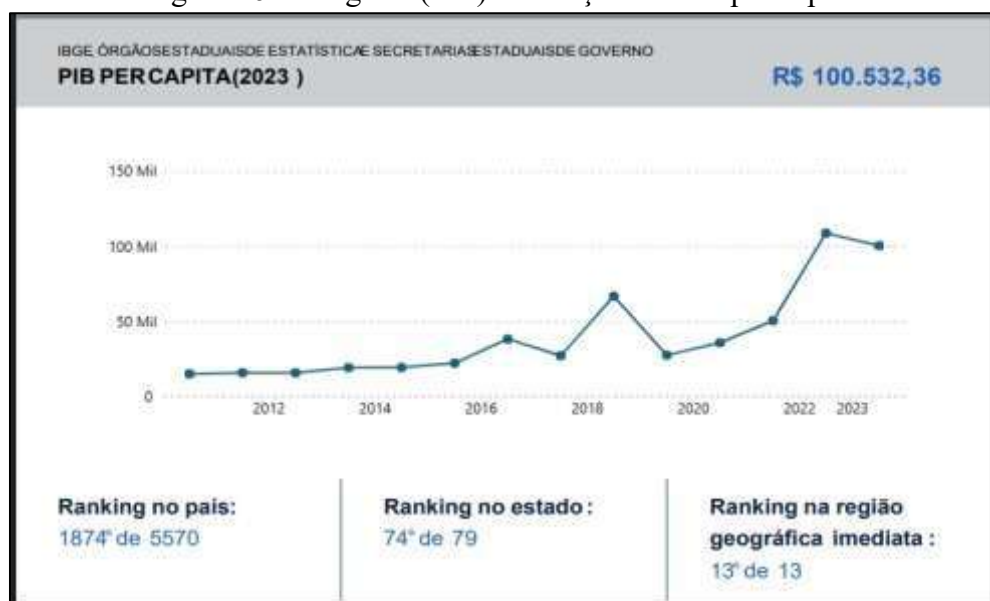
Figura 15: Jaraguari (MS) - Evolução do PIB municipal - 2015 a 2022



Fonte: IBGE (2022), organização própria

Apesar da queda em 2019, com a redução na cadeia de produção da celulose, somados aos impactos negativos do cultivo da soja e criação de bovinos e suínos, o município apresentou crescimento do PIB nos anos subsequentes (figura 16), principalmente no ano de 2022. O PIB per capita, valor médio por habitante produzido no município nesse ano, correspondeu a R\$ 51.488,62, e atualmente encontra-se em R\$ 100.532,36 (IBGE, 2024).

Figura 16 - Jaraguari (MS): Evolução do PIB per capita



Fonte: IBGE, 2024

Diante da perspectiva de crescimento econômico nos últimos anos, o município buscou alternativas para a promoção de sua organização territorial, através da inserção de diferentes instrumentos (legais, técnicos, políticos) já existentes, com o objetivo de alcançar o equilíbrio entre a preservação ecológica e o desenvolvimento econômico (Ayres, 2025). Assim, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e o Plano Diretor (PD) surgem como propostas de instrumentos de ordenamento territorial capazes de contribuir com este objetivo.

5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO ZEE EM JARAGUARI

O Zoneamento Ecológico Econômico de Jaraguari foi elaborado em parceria da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul com a Prefeitura Municipal de Jaraguari, objetivando suprir as demandas da gestão, munindo os agentes públicos e a comunidade local na promoção do crescimento econômico, inclusivo e sustentável. Além da capital do estado, Campo Grande (Ayres, 2025), Jaraguari é o primeiro município do interior do estado a implementar o instrumento, buscando seu desenvolvimento de forma sustentável e rentável.

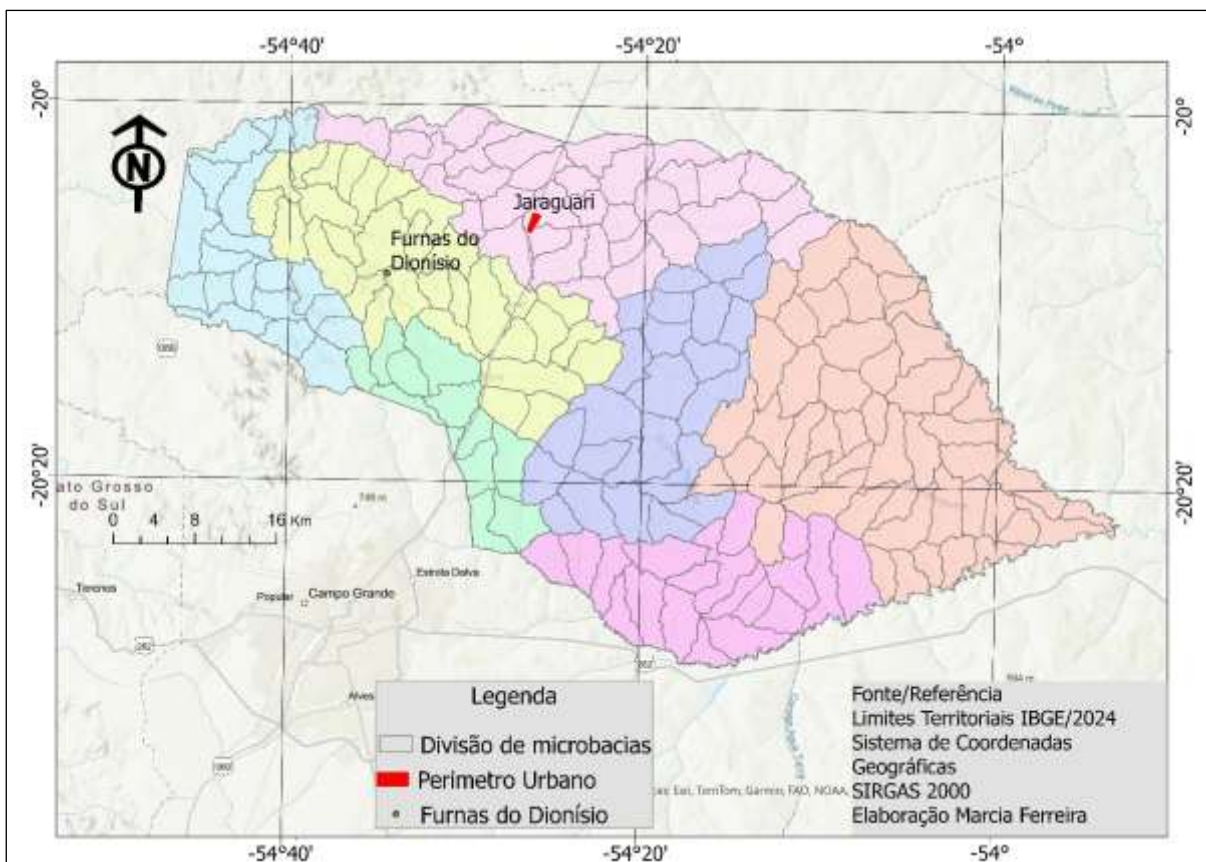
Para sua elaboração, utilizou-se os requisitos mínimos previstos no Decreto Federal nº 4.297/2002 da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Lei Estadual nº 3.839/2009 que institui o ZEE-MS. O ZEE/Jaraguari é considerado a 3ª aproximação do ZEE do estado de MS, mas em escala municipal acompanhando as recomendações da 1ª e 2ª aproximações, sendo

realizado em todo território municipal e considerando as seguintes diretrizes:

- Resiliência às mudanças climáticas, estado com baixa relevância ambiental, atento aos processos perigosos para atuar na preservação e resposta em situação de risco e desastre.
- A segurança hídrica, garantia de oferta de água em qualidade e quantidade com níveis aceitáveis de risco para os diferentes usos ao longo do tempo;
- Salvaguarda da biodiversidade, proteção, conservação e restauração dos biomas e ecossistemas associados, assegurando a sustentabilidade da biodiversidade e os serviços ecossistêmicos;
- Economia competitiva e sustentável, identificação das conexões positivas entre recursos ambientais e setores econômicos de forma a consolidar, fomentar e dinamizar economias;
- Redução de desigualdades sociais, melhoria do acesso a bens, serviços, programas e políticas públicas que promovam a qualidade de vida e reduzam os desequilíbrios regionais.;
- Conservação do solo e a gestão e governança participativa.

O município está localizado no Bioma Cerrado e no divisor das bacias do Paraguai e Paraná, por isso, para o estudo adotou-se o modelo de microbacias como Unidade Territorial Básica (UTB) para a análise da articulação ambiental e socioeconômica da região, resultando em 13 macrobacias e 186 microbacias. O ordenamento dessas unidades seguiu a orientação geográfica norte-sul, agrupando-as conforme as zonas municipais definidas no estudo (Ayres, 2025), conforme demonstrado na figura 17.

Figura 17: Jaraguari (MS): divisão de bacias no município



Fonte: Elaboração própria

Para a construção da Matriz de Gestão Territorial (MGT), a equipe utilizou a PNMA, a Resolução CONAMA 237/1997 - Licenciamento Ambiental (LA) e ZEE/MS como base para sua elaboração, se diferenciando de mapas estáticos, a matriz integra as categorias de uso do solo (Consolidação, Expansão, Recuperação e Conservação) (figura 18).

A junção destas três normativas proporcionam melhor direcionamento das atividades, cruzando o "Porte" e o "Potencial Poluidor" dos empreendimentos com a fragilidade da zona onde pretendem se instalar. Isso permite definir automaticamente o rigor do licenciamento (Recomendado, Sob Manejo, Sob Manejo Especial ou Específico), oferecendo segurança jurídica e técnica para a gestão pública.

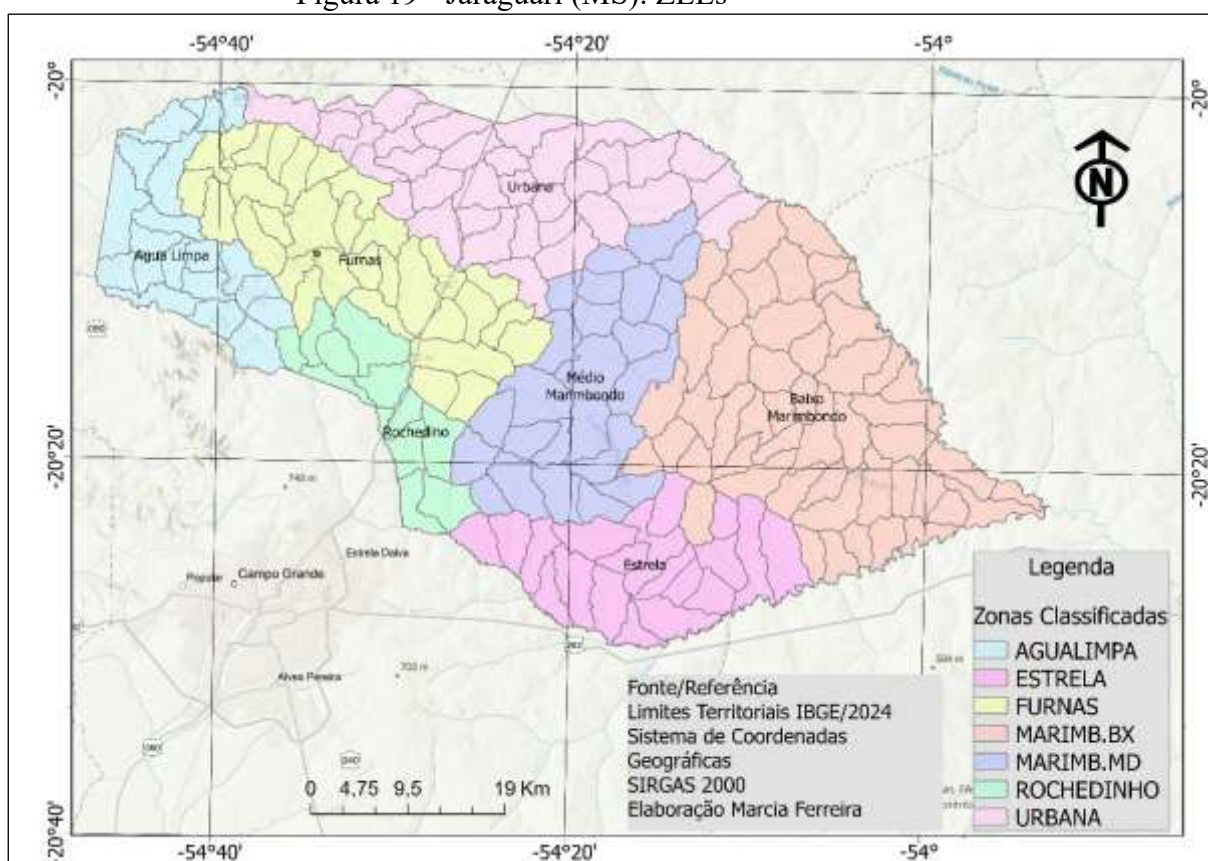
Figura 18: Matriz Aritmética de Gestão Territorial



Fonte: Elaborado por LAGET/UFRJ (Becker; Egler, 1996), adaptado pela autora

Ao adotar as microbacias como unidade de planejamento, o ZEE-Jaraguari conseguiu um nível de detalhe superior às aproximações estaduais anteriores. Isso permitiu identificar sete Zonas Ecológico-Econômicas distintas dentro do município (figura 19).

Figura 19 - Jaraguari (MS): ZEEs



Elaboração própria

Cada zona apresenta uma diretriz específica:

- **Consolidação:** ZEE Rochedinho e ZEE Furnas do Dionísio (áreas estáveis com alto potencial).
- **Expansão:** ZEE Água Limpa e ZEE Urbana.
- **Recuperação:** ZEE Médio Marimbondo (solos frágeis e erosão).
- **Conservação:** ZEE Baixo Marimbondo e ZEE Estrela (alta vulnerabilidade natural).

O ZEE-Jaraguari destacou o potencial da comunidade quilombola de Furnas do Dionísio (ZEE FD), reconhecendo sua importância cultural e turística, e classificando-a como zona de consolidação devido aos seus altos índices de potencialidade socioeconômica e atrativos naturais.

Entretanto, o diagnóstico revelou que grande parte do território possui alta vulnerabilidade natural, especialmente devido à predominância de solos arenosos (Neossolos Quartzarênicos), altamente suscetíveis à erosão. A Zona do Médio Marimbondo, por exemplo, foi classificada para "Recuperação" devido à combinação de declividade e solos frágeis, exigindo manejo rigoroso.

O município apresenta elevadíssimo grau de antropização, com mais de 83% das terras ocupadas por pastagens ou agricultura, restando cerca de 16,5% de vegetação nativa. O estudo apontou a necessidade urgente de recuperação de Matas Ciliares e Áreas de Preservação Permanente (APPs), muitas vezes ocupadas indevidamente por pastagens, o que compromete a segurança hídrica das mais de 1.200 nascentes identificadas.

Zonas, como a Água Limpa (ZEE AL) e Baixo Marimbondo (ZEE BM), sofrem com baixa conectividade e infraestrutura viária precária (estradas vicinais sem pavimentação), o que limita o escoamento da produção e o desenvolvimento do turismo, resultando em baixos índices de potencialidade neste quesito. Assim, a implementação do ZEE no município seguiu todos os critérios necessários para sua aprovação, envolvendo estudos ambientais, socioeconômicos e geográficos, com participação de órgãos governamentais, especialistas e a sociedade civil.

O ZEE municipal foi aprovado sem restrições pela Câmara Municipal de Jaraguari, tornando-se a Lei nº 1029 de 24 de abril de 2024, que o institui. Conforme o Art. 2, é um instrumento da Política Municipal do Meio Ambiente, regulamentado pelo Decreto Federal n. 4.297 de 10 de julho de 2002, que tem como objetivos fundamentar as decisões dos agentes públicos e privados quanto à implantação de planos, programas, projetos, empreendimentos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando o equilíbrio das

condições socioeconômica e ambiental (Jaraguari, 2024).

A Lei apresenta a importância da criação do Comitê Supervisor do Zoneamento Ecológico Econômico do Município de Jaraguari (Comitê do ZEE), devendo se articular com a Comissão do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Mato Grosso do Sul e o Consórcio ZEE Brasil.

O município teve 180 dias, após a data de publicação desta Lei, para criar o Comitê responsável pelo monitoramento, avaliação e implementação do ZEE. Composto por um conjunto de órgãos e entidades, com o objetivo de promover a implementação integrada das ações nas zonas definidas no Mapa de Gestão Territorial (Anexos I e II da referida Lei), – e apoiará o planejamento e a definição de iniciativas do poder público, do setor privado e da sociedade em geral (Jaraguari, 2024).

Além disso, o município deve criar o Índice de Sustentabilidade do Município de Jaraguari – ISM, como instrumento de monitoramento do ZEE, responsável por implementar o desenvolvimento sustentável do município, cujos índices de aferição serão estabelecidos por ato do Executivo Municipal (Jaraguari, 2024), analisados adiante.

Assim, o ZEE se torna uma ferramenta essencial para identificação de áreas prioritárias para conservação, expansão urbana e atividades econômicas, ajudando a evitar conflitos no uso do solo, garantindo a sustentabilidade a longo prazo. Ao ser combinado com o PD, que prioriza a área urbana, ele fornece orientações técnicas para o desenvolvimento municipal, permitindo de forma eficiente a ocupação do território, promovendo equilíbrio entre desenvolvimento e preservação. Esses instrumentos, quando trabalhados em conjunto, têm o potencial de transformar Jaraguari em exemplo de ordenamento territorial na escala municipal efetivo.

5.3 PLANO DIRETOR DE JARAGUARI

O Plano Diretor é o principal instrumento de planejamento urbano e rural de um município, estabelecido conforme o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Esse documento define as diretrizes para o ordenamento territorial, o desenvolvimento socioeconômico e a proteção ambiental, visando garantir qualidade de vida para a população (Brasil, 2001).

Antecedente ao Plano Diretor municipal, Jaraguari possuía a Lei Orgânica Municipal (LOM) nº 1, de 05 de dezembro de 2016, apresentando as normas básicas que regulam a vida política da cidade, sempre respeitando a Constituição Brasileira e buscando a organização do município, entre elas a elaboração e execução dos instrumentos de planejamento e gestão

territorial. Como dispõe em seu Art. 8 Parágrafo I, ao especificar que o município tem a competência de elaborar e executar o Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Jaraguari, 2016).

O PD é um instrumento de suma importância, pois atua como guia de uso do solo e organização do território, estabelecendo as diretrizes para o crescimento urbano, a gestão ambiental, a infraestrutura e a qualidade de vida dos cidadãos. Propõe uma forma de ordenamento territorial, evitando caos urbano, esvaziamento rural ou degradação ambiental, e garantindo equidade e eficiência no desenvolvimento (Brasil, 2001).

No município de Jaraguari, o primeiro Plano Diretor foi implementado no ano de 2019 pelo Núcleo de Planejamento Urbano (NPU), no âmbito do Poder Executivo Municipal, órgão central do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão. Ao NPU coube promover a articulação dos órgãos e entidades da Administração Municipal, com vistas à implementação do Plano Diretor Participativo, além de gerenciar, formular, aprovar os programas e projetos de sua implementação (Jaraguari, 2019).

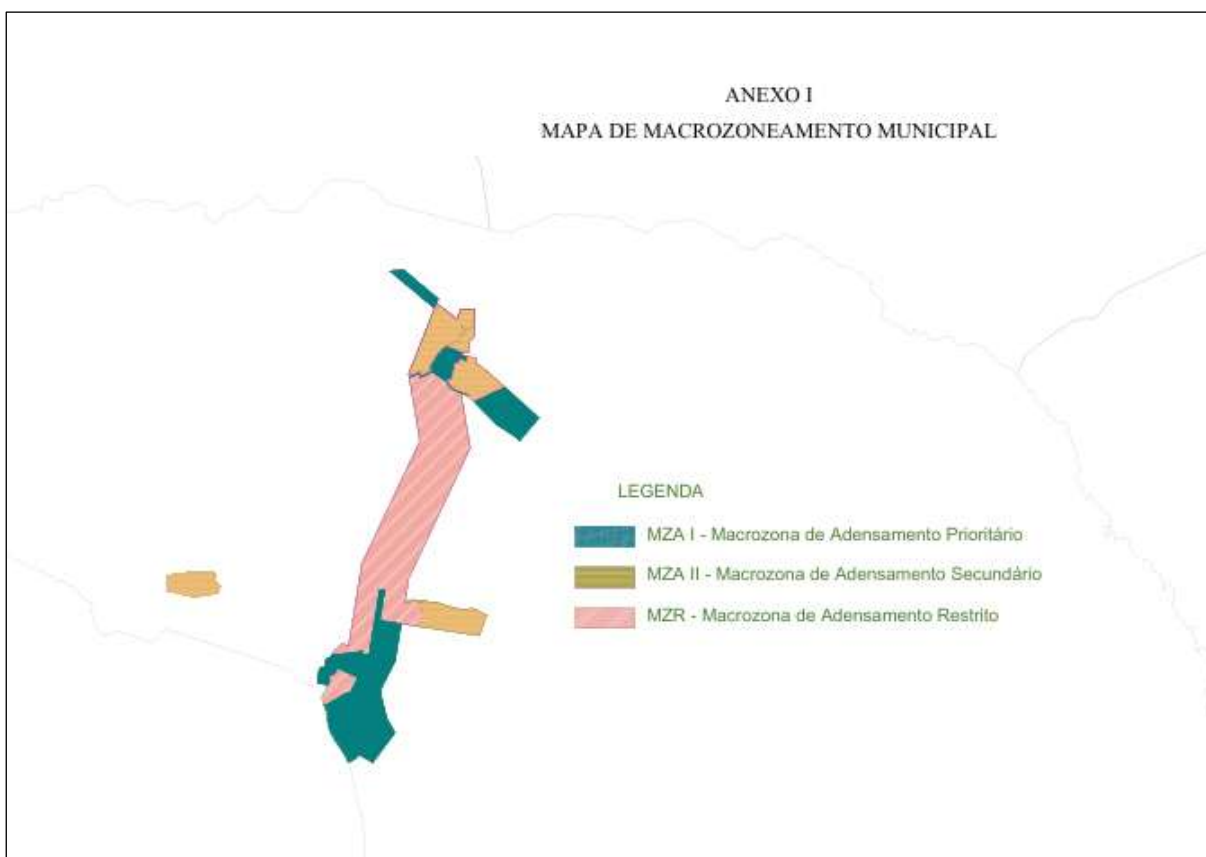
A Lei Complementar nº 902 de 31 de julho de 2019, que dispõe e institui o Plano Diretor Participativo do município de Jaraguari/MS, apresenta os objetivos estratégicos e princípios gerais para instituir o Plano Diretor. Ele descreve no seu Art. 2º que o instrumento é parte integrante do processo de planejamento municipal, suas diretrizes e prioridades integradas ao PPA, a LDO, LOA, além das políticas, diretrizes, normas, planos e programas municipais (Jaraguari, 2019).

A lei estabelece as normas e procedimentos para a política de desenvolvimento urbano e rural de Jaraguari, abrangendo a totalidade do território municipal. O texto define um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, institui diretrizes estratégicas para diversas áreas (meio ambiente, economia, mobilidade, habitação etc.) e reorganiza o território através de Macrozoneamento e o Zoneamento Urbano (Jaraguari, 2019).

De acordo com o PD, o Macrozoneamento é dividido em Macrozona Rural (MZR), contemplando todo território municipal, com exceção do perímetro urbano, e com predominância de atividades agropecuárias ou extrativista, ficando proibido o parcelamento do solo para fins urbanos; Macrozona Urbana (MZU) contempla o perímetro urbano do município, destinada a cumprir a função social da cidade, que entre seus objetivos propõe organizar e controlar o adensamento urbano conforme a infraestrutura existente; Eixo de Proteção Industrial (EPI) que reúne áreas ao longo das rodovias BR-163 e MS-244 destinadas ao desenvolvimento agroindustrial e industrial, seguindo normas ambientais e municipais, buscando incentivar; Macrozona de Proteção Ambiental – MZPA (Jaraguari, 2019).

O Zoneamento Urbano divide o município em Macrozona de Adensamento Prioritário – MZA I; Macrozona de Adensamento Secundário – MZA II e Macrozona de Adensamento Restrito – MZR), como demonstrado na figura 20. O adensamento urbano tem como objetivos fixar regras de ordenamento do território, definindo áreas para maior e menor adensamento, direcionando o parcelamento do solo conforme a capacidade de infraestrutura e interesse coletivo (Jaraguari, 2019).

Figura 20: Jaraguari (MS): Croqui do Adensamento Urbano do município



Fonte: Jaraguari, 2019

Além disso, a lei institui órgãos colegiados e mecanismos de participação popular, como conselhos e audiências públicas, para monitorar a execução das políticas municipais. Por fim, o documento aborda procedimentos para a regularização fundiária de edificações e terrenos, assegurando a integração entre o planejamento público e os interesses da coletividade (Jaraguari, 2019).

A relação entre o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Plano Diretor evidencia que, embora ambos integrem o conjunto de instrumentos do ordenamento territorial, eles não possuem a mesma natureza nem desempenham funções equivalentes (Brasil, 2001; 2009).

Como destacado, o ZEE possui abordagem diagnóstica e orientadora, permite que cada município identifique as demandas necessárias para seu ordenamento. Já o PD possui caráter normativo e obrigatório para determinados municípios, serve para regular o uso e ocupação do solo, tanto na cidade como na zona urbana, transformando as diretrizes estabelecidas em regras específicas a serem cumpridas.

Essa flexibilidade faz do ZEE um instrumento capaz de transformar aptidões, fragilidades e potencialidades territoriais, sem impor um modelo único de gestão. Assim, a integração entre ambos não é automática nem uniforme. Ela depende da capacidade técnica local, das prioridades municipais e de como cada território entende suas próprias necessidades. Em razão disto, o ordenamento territorial deve ser percebido como um sistema mais amplo, no qual o ZEE pode fornecer a base ecológica e socioeconômica, enquanto o Plano Diretor operacionaliza, em escala municipal, as decisões políticas e espaciais que guiam o crescimento da cidade.

5.4 ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EM JARAGUARI

Para descrever quais os pontos positivos e negativos da implementação dos instrumentos no município de Jaraguari, realizou-se entrevistas com gestores que acompanharam o estudo¹³, conforme autorização em Anexo 1. Importante salientar que a entrevista foi conduzida com um servidor público que, à época da implantação dos instrumentos, atuava diretamente no planejamento territorial da Secretária de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, assegurando que o entrevistado possui conhecimento técnico sobre a gestão territorial, mas mantendo sua identidade preservada.

Conforme relatado pelo entrevistado, a instituição do ZEE foi um dos maiores ou talvez o maior desafio da gestão naquele momento. A iniciativa de implantar o ZEE no município partiu de uma conversa entre gestores e professores a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, sendo apresentado a importância da organização territorial, com planejamento estratégico para que o município pudesse se desenvolver a curto, médio e longo prazo.

A análise da gestão municipal sobre os instrumentos de ordenamento territorial em Jaraguari revela um cenário de transição crítica entre a fase de diagnóstico técnico, a execução e a efetiva implementação de políticas públicas. O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é

¹³ A entrevista teve autorização do Comitê de Ética com o CAAE - 82239024.8.0000.8030 e a fim de reverberar a aplicabilidade dos instrumentos, sob a percepção dos gestores e entender como esses instrumentos podem contribuir para os municípios do recorte espacial da pesquisa.

identificado como o instrumento norteador central, cuja fase inicial de levantamento de dados e instituição legal foi concluída, restando agora o desafio de transformá-lo em ações práticas e estratégicas para o desenvolvimento local.

Para execução deste diagnóstico, em 2019, firmou-se o convênio entre a instituição (UEMS) e a prefeitura, a partir daí iniciou-se a elaboração das etapas. A primeira etapa se referiu aos levantamentos das informações, a formação dos dados para elaborar as estratégias, coletados e elaborados pelos profissionais da UEMS. A segunda etapa, consistia na análise dos dados, divisão das zonas e suas caracterização, finalizando com a Matriz de Gestão Territorial. E, por fim, em institui-lo por Lei, sendo incumbência da gestão e sendo cumprida pelo Executivo.

Na atualidade, o desafio da atual gestão municipal é fazer com que o estudo se efetive na prática, ou seja, começar a fazer ações voltadas para o município, que o ZEE seja instrumento norteador. Embora não seja um plano impeditivo, é um plano orientativo, mas, por falta de apoio político, limitações estruturais e financeiras e somado à baixa participação da sociedade e proprietários rurais, compromete a execução do instrumento.

A gestão atual aponta dissonância entre os instrumentos existentes. O Plano Diretor de 2019 é caracterizado como desconectado da realidade municipal, elaborado de forma célere e sem a devida participação de pastas essenciais, como Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (SEDEMA). De acordo com o entrevistado tal, o PD não atende as necessidades do município, pois sua elaboração priorizou conter a especulação imobiliária e a urbanização desordenada.

Logo, reforça-se a importância da revisão do Plano Diretor, que deve ter o intuito de executar as diretrizes do ZEE, através do desenvolvimento econômico e essencialmente a proteção da biodiversidade do município, em destaque para as nascentes. Para isso, a utilização das Unidades Territoriais Básicas (UTB) das microbacias aparece como auxílio para definição das estratégias das peculiaridades de cada zona, utilizando o ZEE como base técnica fundamentadora.

Com base nas peculiaridades de cada microbacia hidrográfica, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) organizou o município em sete regiões para integração com o Plano Diretor (PD), orientando estratégias de expansão urbana e preservação. O município possui dois polos industriais delimitados apenas por polígonos, sem estudos técnicos que definam diretrizes de desenvolvimento e limites exatos. A ausência de estudos ambientais nessas áreas é preocupante, pois sua localização pode impactar diretamente a hidrografia regional. (figura 21).

Figura 21: Jaraguari (MS): Inquérito sobre Polo Industrial - 2025



Fonte: Frazão, 2025

A partir destas implicações, a revisão do PD, com base nas diretrizes do ZEE, permitiria a melhor definição das áreas de expansão, principalmente a industrial, pois, como escrito, o ZEE não é um instrumento impeditivo, mas possibilita ao gestor direcionar as atividades para áreas de melhor adequação, evitando os impactos ambientais, econômico e sociais. No entender do entrevistado tal, sem essa base técnica, o crescimento urbano e industrial, que inclusive poderá impulsionado pela futura Rota Bioceânica e pela proximidade com a capital, pode ocorrer de forma desordenada.

Jaraguari tem sido alvo crescente da pressão de empresários interessados em instalar seus empreendimentos. Esse movimento revela vulnerabilidade preocupante do município, especialmente quando comparado a Campo Grande, onde diversas dessas empresas foram impedidas de atuar devido às exigências de controle ambiental mais rigorosas.

A ausência de regulamentações consolidadas e a fragilidade na fiscalização permitem que atividades com alto potencial de impacto ambiental se estabeleçam livremente, inclusive em áreas sensíveis, como a Região da Estaca, local que se encontra uma indústria, às margens do córrego e vários loteamentos ao redor. Essa disparidade evidencia a urgência de fortalecer os mecanismos legais e institucionais de ordenamento territorial e proteção ambiental no município.

Um dos pontos centrais da entrevista aponta para uma tensão entre a técnica e a política.

Para o entrevistado tal, a descontinuidade administrativa e a sobreposição de interesses políticos sobre critérios técnicos representam barreiras significativas para a execução dos planos e estudos elaborados. Há uma percepção de que a "política anda acima da técnica", dificultando a execução de projetos de longo prazo.

É o caso do Plano Municipal de Turismo (PMT) – elaborado no mesmo período que o ZEE e aplicado na área rural englobando a Comunidade Quilombola Furnas do Dionísio, resultando em metas para pelo menos os próximos quatro, e que atualmente, por viés político, infelizmente não seguiu conforme descrito – sejam vistos como políticas de Estado e não apenas de governo.

Outro exemplo da dificuldade técnica é o Comitê Supervisor do ZEE de Jaraguari, que deveria ter sido criado em um prazo de 180 dias, a contar da publicação da Lei do ZEE de Jaraguari, o que não ocorreu devido à falta de interesse de determinados grupos na sua criação. Esse Comitê deve ser responsável pelo monitoramento, avaliação e implementação do ZEE, composto por um conjunto de órgãos e entidades, com o objetivo de promover a implementação integrada das ações nas zonas definidas no Mapa de Gestão Territorial, e que apoiará o planejamento e a definição de iniciativas do poder público, do setor privado e da sociedade em geral.

A identificação e quantificação das nascentes durante o processo de elaboração do ZEE, além da organização das regiões, mostrou a importância dos cursos hídricos do município, resultando no “Masterplan de Competitividade 2032 – Drivers Portadores de Futuro”. Este produto é resultado do Estudo Estratégico e Branding, operacionado pelo SEBRAE em parceria com a prefeitura municipal. Ação nomeada como Promoção Territorial que mobilizou a comunidade e utilizou como base o ZEE e o PMT, criou uma identidade territorial para o município, nomeando-o de “Terras das Águas Nascentes”.

Essa identidade territorial mostra que o município possui grande potencial turístico, principalmente após o mapeamento dos pontos turísticos pelo (PMT), ampliando sua base econômica e gerando mais renda aos seus munícipes, além de demonstrar a importância de uma gestão e planejamento territorial com eficiência e responsabilidade, como demonstrado na figura 22.

Figura 22 - Jaraguari (MS): Guia Turístico - 2023



Fonte: Prefeitura de Jaraguari, 2024

Assim, a falta de apropriação dos instrumentos pelos novos gestores é citada como um risco, pois planos estratégicos detalhados podem ser ignorados por falta de conhecimento ou interesse político. Além disso, é importante propor uma estratégia de aplicabilidade a longo prazo baseada na Educação, inserindo o conhecimento sobre o ZEE e as bacias hidrográficas no currículo escolar, principalmente após o título de Terras das Águas Nascentes, para criar uma cultura de preservação e pertencimento nas futuras gerações.

Entende-se que a aplicabilidade dos instrumentos de ordenamento territorial em Jaraguari, na visão do entrevistado tal, depende da superação do imediatismo político em favor de planejamento técnico integrado.

Os estudos na elaboração do ZEE abrangem todo o município (área urbana e rural) e o PD foca mais na área urbana. Portanto, usar as diretrizes do ZEE como base para a revisão do PD proporcionará uma ampla visualização das áreas mais frágeis, integrando o programa de desenvolvimento econômico em destaque para os distritos industriais, colaborar da definição do uso e ocupação ao longo da BR-163, entre outras diretrizes previstas no ZEE Jaraguari. Para isso, o ZEE segue sendo a ferramenta capaz de somar com o Plano Diretor e orientar o desenvolvimento frente à expansão agroindustrial, desde que haja vontade política para sua execução e continuidade.

Sintetizando, o município de Jaraguari se torna um laboratório de gestão territorial para os municípios de Mato Grosso do Sul, servindo como um guia prático, pois tem sido influenciado pelo crescimento de Campo Grande e a expansão dos plantios de eucalipto e da produção de celulose em Ribas do Rio Pardo, indicando o que pode ser feito para evitar os impactos diretos da expansão agroindustrial e da Rota Bioceânica nos municípios que estão diretamente em seu trajeto.



**6. ESTRUTURA
E
FUNCIONAMENTO DOS
DE
INSTRUMENTOS
DE
PLANEJAMENTO TERRITORIAL
EM ESCALA MUNICIPAL**

6. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM ESCALA MUNICIPAL

Como abordado anteriormente, a Rota Bioceânica, no estado de Mato Grosso do Sul, trará impactos significativos diretos nos municípios de Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Porto Murtinho. Mas ela não deve ser vista apenas como uma rodovia internacional, mas como elemento com potencialidade de contribuir para a reconfiguração geopolítica e econômica, bem como (re)atualizar as contradições históricas de exploração (como houve no ciclo da erva-matte), exigindo ordenamento territorial voltado à justiça social e a sustentabilidade.

Os referidos municípios devem ser compreendidos como parte do potencial corredor logístico que tende a sofrer pressões decorrentes da ampliação de serviços, da possibilidade de expansão urbana desordenada e do aumento do tráfego pesado associado à Rota Bioceânica. Nesse contexto, torna-se fundamental analisar a percepção dos representantes da gestão municipal acerca dos impactos previstos com a implantação da rota, bem como compreender de que maneira esses gestores planejam implementar instrumentos de ordenamento territorial capazes de orientar o desenvolvimento local diante das transformações esperadas.

Embora o recorte espacial inicialmente previsto abarcasse cinco municípios, a análise contempla, exclusivamente, os municípios de Jardim, Nioaque e Porto Murtinho. Essa delimitação resulta da ausência de autorizações institucionais por parte dos municípios de Sidrolândia e Guia Lopes da Laguna, bem como da necessidade de submissão e aprovação dessas autorizações pelo Comitê de Ética da UEMS, o que impossibilitou a análise em sua totalidade, conforme o previsto no início desta pesquisa.

De qualquer forma, considerou-se, no decorrer das análises, que a ausência desses municípios na etapa de entrevistas não compromete a robustez da pesquisa, pois ambos se inserem na mesma condição territorial, institucional e geoeconômica dos municípios contemplados (Jardim, Nioaque e Porto Murtinho). Todos integram o mesmo corredor logístico associado à Rota Bioceânica e estão sujeitos a pressões semelhantes, sobretudo Guia Lopes da Laguna, conurbado a Jardim.

Dessa forma, os processos e impactos analisados não são exclusivos dos municípios analisados, mas característicos do conjunto do território afetado pela Rota. Os três municípios incluídos na pesquisa oferecem diversidade suficiente de situações administrativas e socioespaciais para compreender como os gestores municipais percebem e se preparam para as

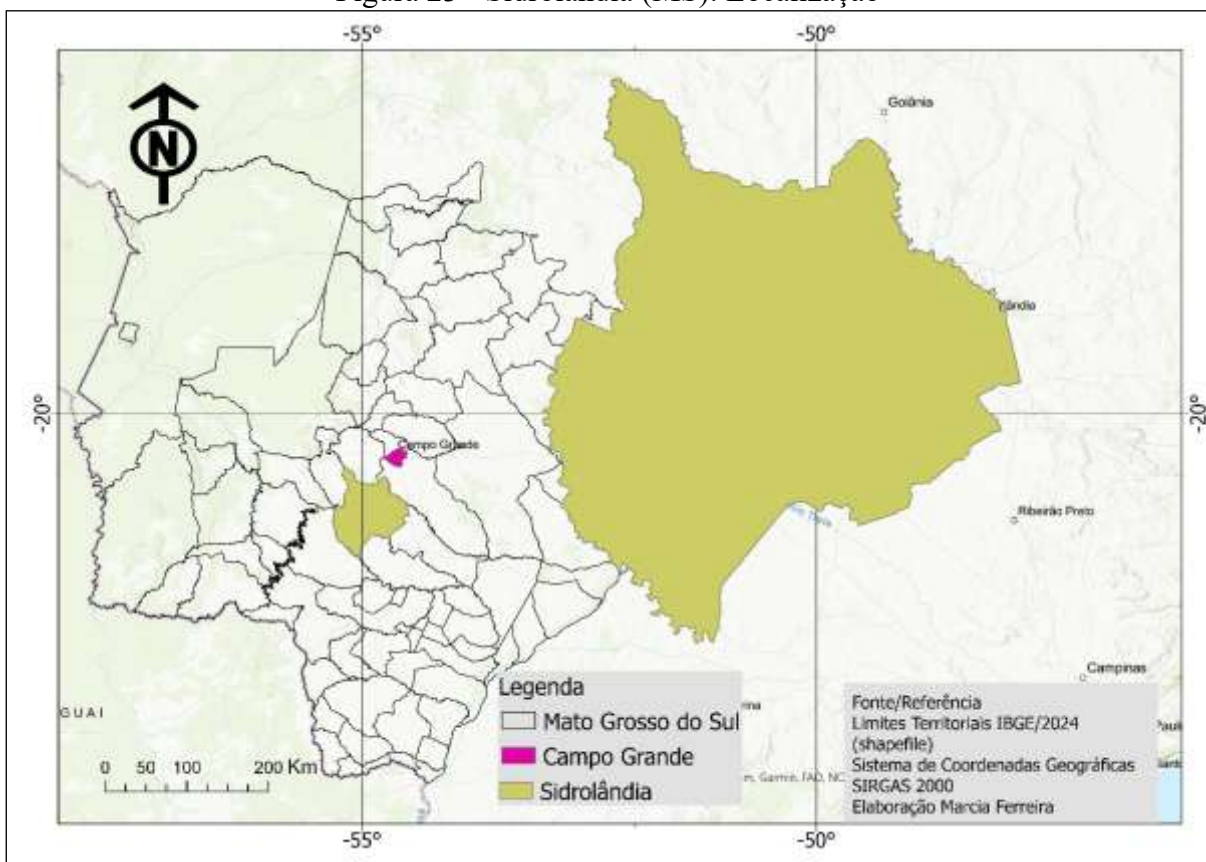
transformações esperados por este corredor de transporte rodoviário.

6.1. SIDROLÂNDIA SOB A LÓGICA DO PLANEJAMENTO: CONFLITOS E DESAFIOS

A fundação de Sidrolândia é de um momento importante na história da ocupação do Sul de Mato Grosso. A cidade surgiu impulsionada pelo crescimento da pecuária e a formação das comunidades rurais, contribuindo para o seu povoamento. Com a instalação de ferrovias e linhas telegráficas, no século XX, a conexão da cidade com outras áreas, proporcionou o fortalecimento e facilitou o comércio estimulando o desenvolvimento econômico e urbano. Em 1953, tornou-se oficialmente um município, com a emancipação política, o que aumentou sua capacidade de administrar e planejar seu crescimento, além de fortalecer sua posição na região (Camara Municipal de Sidrolândia, s/d).

A sede do município localiza-se a menos de 70 km de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul (figura 23), com população de 47.118 habitantes, distribuídos em 5.265.695 km², colocando o município na 8^a posição entre os 79 (IBGE, 2024). Possui o título de município com o maior número de assentamentos rurais do Brasil, totalizando 27, e 8 aldeias indígenas (Sidrolândia, 2025).

Figura 23 - Sidrolândia (MS): Localização



Elaboração própria

O município tem destaque economicamente, com um PIB R\$ 3,9 bilhões, ficando na 7ª posição do estado, tem sua economia baseada na produção de grãos, leite, frutas e hortaliças, ocupa o posto de maior produtor de frango de Mato Grosso do Sul, abriga importantes indústrias, frigoríficos e cooperativas (IBGE, 2024).

Com a intensificação dos fluxos econômicos, logísticos e populacionais, decorrente da Rota Bioceânica, o município deve assumir posição estratégica no processo de reconfiguração territorial. Essa nova configuração é necessária para que as novas dinâmicas de uso e ocupação do solo tragam amplas oportunidades de desenvolvimento, evitando os riscos de expansão urbana desordenada e de conflitos socioambientais.

O primeiro PD do município foi instituído em 2006 através da Lei Complementar nº 26, definindo as normas fundamentais para o desenvolvimento urbano e a organização territorial do município. O documento aborda as direções estratégicas para setores essenciais, como educação, habitação, meio ambiente e geração de renda, na intenção de assegurar a função social da propriedade. O texto aborda ainda um zoneamento específico, classificando áreas residenciais, comerciais e industriais, além de determinar regras rigorosas para o parcelamento

do solo e infraestrutura viária, institui também mecanismos de gestão para garantir o crescimento ordenado (Sidrolândia, 2006).

A política urbana delineada pela Lei organiza-se sobre cinco eixos estratégicos: Cultura/Lazer, Desenvolvimento Econômico, Educação, Habitação e Meio Ambiente. No âmbito econômico, o plano reconhece a vocação agroindustrial do município, incentivando a transformação de produtos primários locais e instituindo eventos como a "Festa Anual do Frango" para fomento turístico (Sidrolândia, 2006).

Paralelamente, a gestão ambiental ganha robustez com a criação do sistema de licenciamento municipal e a previsão de um Parque Municipal Ambiental na Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPA). A lei também determina a proteção das bacias hidrográficas e a exigência de saneamento básico prévio à ocupação urbana, visando a segurança hídrica futura (Sidrolândia, 2006).

O PD divide a área urbana em zonas funcionais, destacando-se as Zonas Comerciais (ZC), Industriais (ZI) e Residenciais (ZR), além de áreas de interesse específico como as ZEIS (Habitação Social) e ZEIC (Cultural). Um ponto crucial é a definição da Zona de Expansão (ZE), delimitada geometricamente como uma faixa de 10 km ao redor do perímetro urbano, destinada a usos rurais (exceto aviários) (Sidrolândia, 2006).

Esse documento foi revogado em 2015, através da Lei Complementar nº 109 que aprovou a revisão do Plano Diretor pelo Poder Legislativo, em vigor atualmente. O objetivo central é planejar a distribuição espacial da população e das atividades econômicas para evitar o crescimento desordenado, combater a especulação imobiliária e prevenir a degradação ambiental, garantindo assim o cumprimento da função social da cidade e da propriedade (Sidrolândia, 2015).

O PD apresenta o macrozoneamento que divide o município em Zona Rural e Zona Urbana, cada qual com suas especificidades. A Zona Rural engloba áreas de produção primária e extrativista, mas também prevê delimitações especiais, como as Zonas Especiais Rurais de Atividade Industrial, Assentamentos Rurais, Aldeias Indígenas e áreas de Interesse Ambiental. A Zona Urbana é delimitada por perímetros específicos para a Sede e para o Distrito de Quebra Coco, visando conter a expansão horizontal excessiva e otimizar a infraestrutura existente (Sidrolândia, 2015).

O sistema viário deve ser analisado conjuntamente (rural e urbano) para suportar o transporte de carga agrícola e o acesso de veículos de carga e descarga à zona urbana. As principais conexões regionais são a BR-060, MS-162, MS-258 e MS-455. Para isto, o PD traz a diretriz do Anel Viário (20,00m), como via de circulação rápida que contorna à área

urbanizada (da BR-060 a MS-162), destinada obrigatoriamente à circulação de veículos pesados para evitar danos à pavimentação urbana, a Via Arterial (40,00m), destinado ao trecho urbano da BR-060, com interseções em nível e semáforos, permitindo acesso aos lotes lindeiros e distribuição de fluxo, entre outra diretrizes.

Essa informação é relevante, principalmente, para a implementação da futura Rota Bioceânica, pois a BR-060 e a MS-162 passam dentro do perímetro urbano, necessitando de um planejamento que não comprometa a segurança da população, o estrangulamento do trânsito urbano, conflitos do uso do solo com pressão para a conversão de áreas residenciais em comerciais/industriais, além do aumento da poluição sonora e atmosférica.

O PD também instituiu o Conselho Municipal da Cidade (CMC) como o órgão colegiado responsável pelo encaminhamento e deliberações referentes ao Plano Diretor, funcionando também como um fórum de debates e informações sobre interesses da comunidade e a materialização dos objetivos da política urbana (Sidrolândia, 2015)

Atualmente o município iniciou o processo de revisão do PD, através de contrato firmado com o Instituto de Gestão Territorial e Geotecnologias (IGTECH), uma entidade privada sem fins lucrativos especializada em mapeamento e gestão territorial. Essa revisão inclui: Reuniões temáticas; Construção de diagnósticos setoriais; Cadastro Territorial Multifinalitário; Atualização de leis complementares essenciais ao ordenamento urbano. A primeira audiência pública ocorreu no dia 01 de dezembro de 2025 (figura 24) na Câmara Municipal do município (Prefeitura Municipal de Sidrolândia, 2025).

Figura 24 - Sidrolândia (MS): Audiência pública para revisão do Plano Diretor



Fonte: Prefeitura Municipal de Sidrolândia, 2025

Conforme pesquisa documentais, a atual revisão do PD, percebe-se que não há estudos específicos voltados à elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), o que mostra a falta de abordagem mais integrada no planejamento municipal. Ao ser realizada de forma isolada, costuma priorizar as questões normativas e urbanas, não contemplando parte do território, principalmente a zona rural. A ausência do estudo limita a capacidade do poder público de compreender as potencialidades e desafios do município. Sidrolândia é o município com grande número de assentamentos e aldeias indígenas, e a ausência deste instrumento dificulta a criação de diretrizes mais sólidas para o uso e a ocupação do solo, principalmente para esse público.

Com a consolidação da Rota Bioceânica, intensifica-se a necessidade de instrumentos de planejamento mais articulados, uma vez que amplia os fluxos logísticos, econômicos e territoriais, gerando novas pressões sobre o espaço municipal.

6.2 GUIA LOPES DA LAGUNA

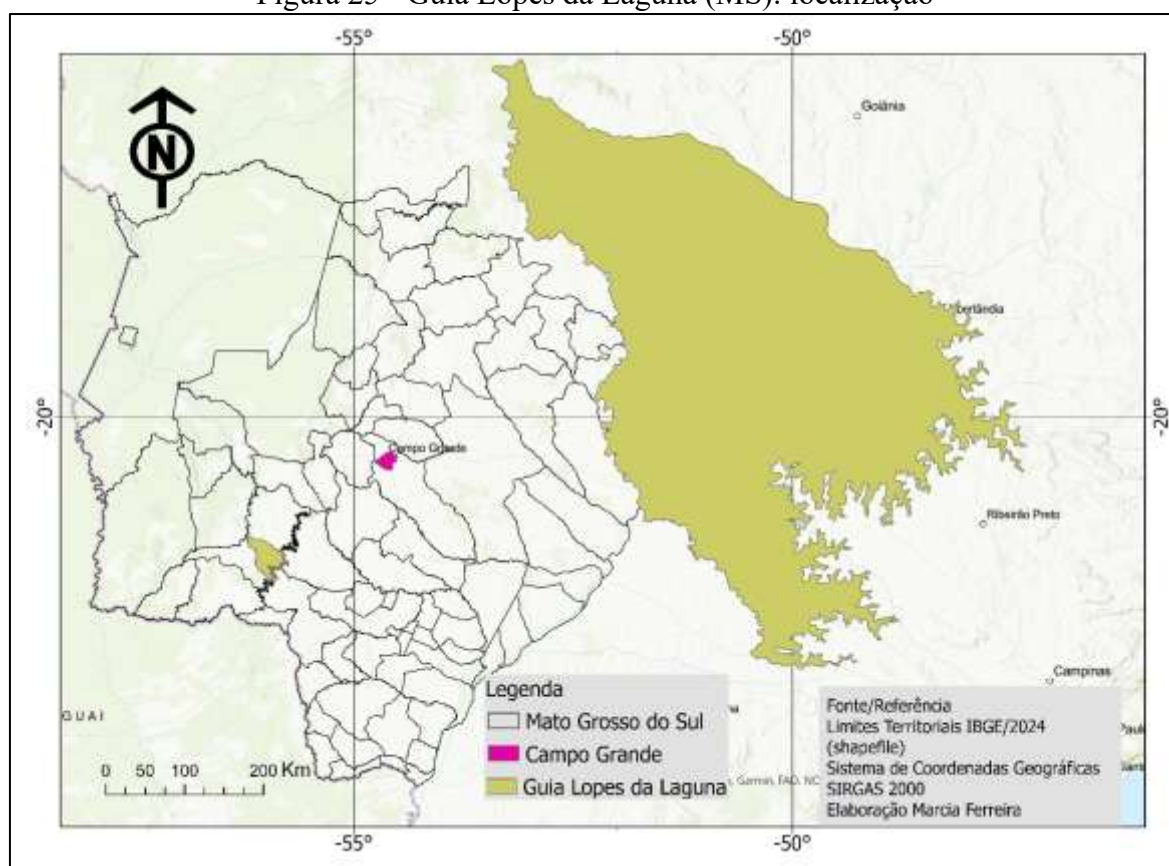
O município de Guia Lopes da Laguna tem sua origem vinculada a um dos episódios mais dramáticos da Guerra do Paraguai, da Retirada da Laguna. Sua ocupação remonta ao início do século XVIII, com a chegada de castelhanos vindos do Paraguai e de pecuaristas que se estabeleceram na área. Um dos pioneiros foi José Francisco Lopes, cuja atuação como guia das tropas brasileiras durante a guerra foi decisiva para evitar perdas ainda maiores, embora ele

próprio tenha falecido antes do fim da marcha (Guia Lopes da Laguna, 2025).

Passado o conflito, a região começou a crescer e se desenvolver. Em 1938, foi construída a Ponte Velha, que conectava Guia Lopes a Jardim, e assim surgiu um povoado chamado Patrimônio de Guia Lopes, criado em terras doadas pela família do guia. Em 1942, foi renomeado como Guia Lopes da Laguna. Quase dez anos depois, em 1948, passou a ser distrito de Nioaque. E, por fim, em 11 de dezembro de 1953, foi elevado à condição de município, conquistando sua autonomia administrativa (Guia Lopes da Laguna, 2025).

O município localiza-se entre a escarpa Ocidental da Serra de Maracaju e o Rio Miranda, distante da capital, Campo Grande, 275 km – via Aquidauana, e 228 km – via Sidrolândia. Separada pelo Rio Miranda de Jardim (figura 25), tem a BR- 419 e a MS – 382 no seu perímetro urbano.

Figura 25 - Guia Lopes da Laguna (MS): localização



O município possui 9.940 habitantes, de acordo com Censo 2022, ficando na 55ª posição no estado, em uma área territorial de 1.225 km², faz parte da região imediata de Jardim. Com um PIB R\$ 477,6 milhões coloca o município em 60º lugar entre os 79 municípios de MS, tem sua economia voltada para criação de bovinos, com a pecuária de corte e leite. Devido sua

proximidade com Jardim, o comércio, serviços e indústria local, são relativamente comprometidos. Possui frigorífico, laticínio, cerâmica, serraria entre outras indústrias (IBGE, 2024).

O município não possui Plano Diretor vigente, somente a Lei Orgânica 1990, de 20/04/1990, um ponto de preocupação ao analisar o município. Apesar de não possuir mais de 20.000 habitantes, conforme diretrizes do EC, existe a Ementa Constitucional Estadual 11/94 de MS, que exige que todos os municípios possuam o PD. Esse instrumento se faz essencial no ordenamento territorial e, somado ao ZEE, pode contribuir imensamente para o planejamento territorial, principalmente com a implantação da Rota Bioceânica, mostra-se a urgência em um ordenamento territorial.

Foi solicitada à gestão municipal pedido de entrevista, mas devido a falta de retorno, tornou-se impeditivo afirmar ao certo o motivo da ausência da implantação do instrumento.

6.3 JARDIM: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DESAFIOS TERRITORIAIS NO CONTEXTO DA ROTA BIOCEÂNICA.

A formação da cidade remonta à Guerra do Paraguai, ligada à figura de José Francisco Lopes (o Guia da Laguna). Conhecedor da região, ele estabeleceu a Fazenda Jardim às margens do Rio Miranda para a pecuária, servido como gérmen para o futuro povoado (IBGE, 2024).

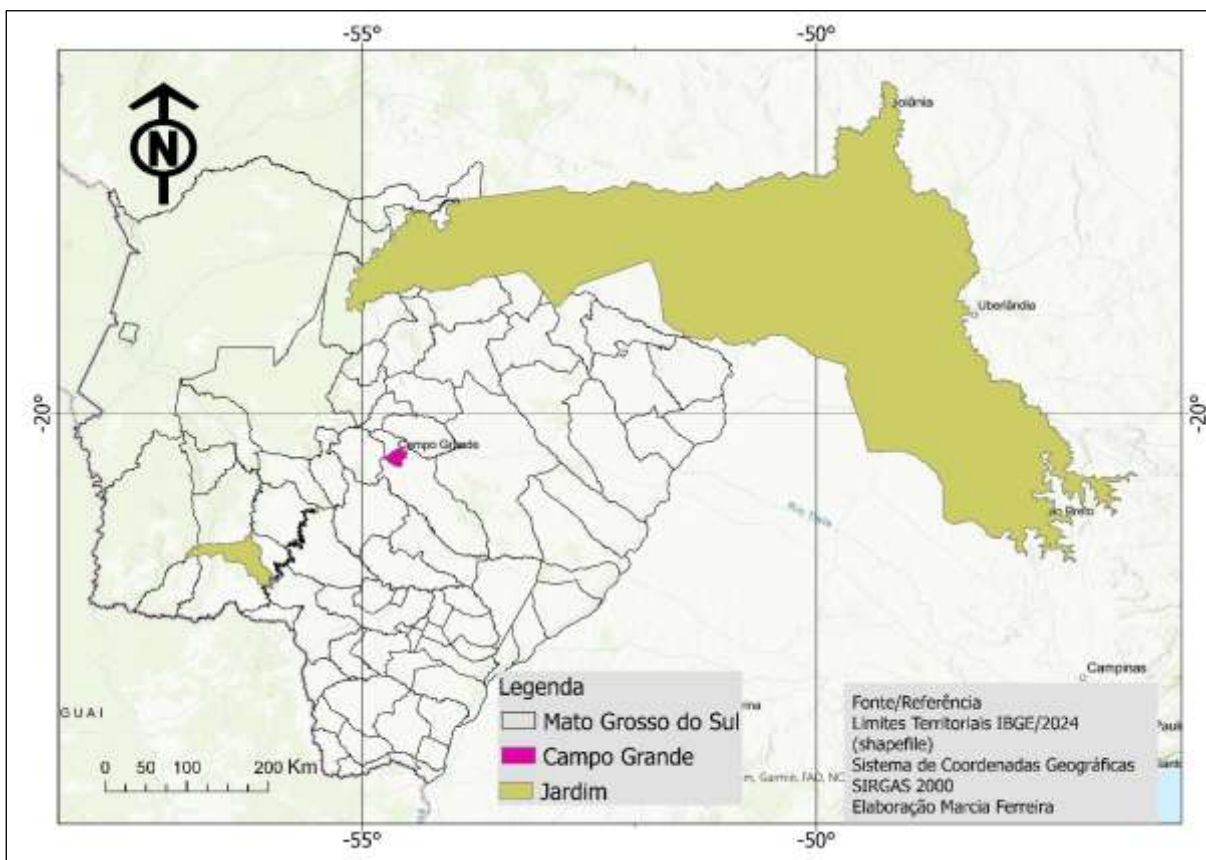
O desenvolvimento urbano foi impulsionado em 1934 pela necessidade de interligar Aquidauana, Porto Murtinho e Bela Vista. A instalação da Comissão de Estradas de Rodagem nº 3 (CER-3) resultou na compra de parte da Fazenda Jardim. O assentamento oficial ocorreu em 14 de maio de 1946, inicialmente para abrigar os operários da rodovia. A fertilidade das terras e a posição geográfica privilegiada atraíram novos moradores e consolidaram a ocupação da área (IBGE, 2024).

A transição de povoado para ente político ocorreu de forma gradual: em 1948, ocorreu a criação do distrito de Jardim, ainda pertencente à Bela Vista; em 1953, a emancipação política e elevação à categoria de município; em 1954 foi a instalação oficial da sede municipal e em 1963 a anexação do distrito de Boqueirão, configuração que se mantém na divisão territorial contemporânea (IBGE, 2024).

Localizado a sudoeste do Mato Grosso do Sul (figura 26) e de acordo com a nova Divisão Regional do Brasil, o município faz parte da região Geográfica Intermediária de Corumbá (IBGE, 2017). Distante 234 km da capital do estado, Campo Grande, faz parte do complexo turístico da Serra da Bodoquena, pertence à Bacia do rio Paraguai e possui influência

da Bacia do Rio Prata e subbacias do Rio Miranda e Aquidauana, consolidando o município como um importante polo turístico do estado (IBGE, 2024).

Figura 26 - Jardim: Localização



Fonte: Elaboração própria

O município, de acordo com o Censo de 2022, possui 23.981 habitantes, ocupando a 24ª posição entre os municípios do estado e PIB de R\$ 1,1 bilhão (IBGE, 2024), situando-se na posição 37ª entre os 79 municípios do estado. No que se refere ao planejamento urbano, Jardim instituiu seu primeiro Plano Diretor em 2006, por meio da Lei n.º 050, de 9 de outubro daquele ano. Posteriormente, esse instrumento foi revogado e substituído pela Lei n.º 103, de abril de 2013, que estabeleceu um novo Plano Diretor para o município e revogou integralmente a legislação anterior, além de dispor sobre outras providências relacionadas ao ordenamento territorial. (Jardim, 2013).

O documento define as normas fundamentais para o desenvolvimento sustentável e a organização territorial da cidade, integrando o planejamento municipal ao orçamento anual. Para ordenar o crescimento, o texto detalha um macrozoneamento (figura 27) que divide o território em áreas urbanas, rurais, de preservação ambiental e de interesse cultural ou turístico. Entre as prioridades listadas, destacam-se a garantia da função social da propriedade, a melhoria

da infraestrutura urbana e a proteção dos recursos naturais da região. Além disso, a legislação busca consolidar o município como um polo regional de serviços e turismo ecológico, assegurando a participação popular na gestão de suas políticas públicas. Por fim, são estabelecidos critérios técnicos para o uso e ocupação do solo, visando organizar o crescimento urbano e a preservação do patrimônio cultural (Jardim, 2013).

Figura 27 - Jardim (MS): Macrozoneamento - PD 2013



Fonte: Jardim, 2013

O Plano Diretor estabelece prioridades para a construção de políticas públicas que assegurem o desenvolvimento econômico, social, cultural e físico- territorial, sempre visando à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os objetivos gerais do Plano Diretor de Jardim concentram-se no fortalecimento regional, no ordenamento territorial, na proteção ambiental, na melhoria da mobilidade urbana e na ampliação das parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Entre os eixos estratégicos de desenvolvimento, destacam-se o incentivo ao turismo sustentável, a modernização da gestão municipal, a garantia da função social da terra e a ampliação dos investimentos sociais e em infraestrutura, especialmente no distrito do Boqueirão e nos assentamentos rurais (Jardim, 2013).

O plano divide o município em áreas integradas (rurais e urbanas) para aplicar estratégias específicas de acordo com as características geoambientais de cada área. No âmbito urbano, a prioridade é ocupar os "vazios urbanos" e adensar os bairros que possuem infraestrutura, antes de expandir para novas áreas, incentivando a ocupação das áreas de expansão (ZEU) somente após a consolidação das demais áreas. Essas e outras diretrizes direcionam o município a elevar a qualidade de vida por meio do cumprimento das funções sociais da propriedade, do fortalecimento da base econômica, da qualificação da infraestrutura e dos serviços urbanos, além da promoção do desenvolvimento social e da preservação ambiental (Jardim, 2013).

A consolidação desses objetivos revela a necessidade de atualização do Plano Diretor, sobretudo diante das transformações territoriais e econômicas associadas à implantação da Rota Bioceânica. Esse novo corredor logístico tende a intensificar fluxos de transporte, atrair investimentos e reconfigurar dinâmicas urbanas e rurais, exigindo instrumentos de planejamento mais atuais, capazes de orientar o crescimento ordenado, proteger áreas sensíveis e garantir que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável e inclusiva.

Atualmente esse PD se encontra em vigor, mas de acordo com o EC, sua revisão deveria ter ocorrido até o ano de 2023, mas devido a questões políticas e econômicas, não ocorreu. Diante de todas as mudanças territoriais ocorridas nesses últimos 13 anos e buscando um ordenamento territorial, o município se prepara para a revisão do seu PD, se preparando para os impactos que a futura Rota Bioceânica poderá trazer ao município.

6.3.1 O Posicionamento Estratégico Regional - Perspectivas e Desafios em Jardim

Para entender o uso dos instrumentos de ordenamento territorial no município, principalmente com os impactos da Rota Bioceânica, a realização de entrevistas com a gestão municipal foi primordial no decorrer desta pesquisa. Assim, nos dias 29/04/2025 e 29/01/2026, em reunião com servidores municipais do município, houve as entrevistas.

No contexto da implementação da Rota Bioceânica, os entrevistados destacam o desejo de se consolidar não apenas como um ponto de passagem, mas como um polo logístico e centro de distribuição regional. A administração municipal identifica que a concretização deste corredor rodoviário deixou de ser uma especulação política para tornar-se uma realidade tangível, impulsionada por investimentos federais e pelo avanço das obras da ponte em Porto Murinho.

A estratégia local baseia-se na exploração das vantagens comparativas em relação aos

municípios vizinhos. Na visão da administração local, enquanto Porto Murtinho é reconhecido como o "portal de entrada", enfrenta severas limitações geográficas devido à necessidade de diques e à suscetibilidade a inundações, o que restringe e/ou dificulta a sua capacidade de expansão industrial e logística em seu território.

Por outro lado, Jardim posiciona-se como o "segundo portal" da Rota: um local geograficamente seguro, livre de riscos hidrológicos e com maior comodidade para a instalação de infraestrutura de suporte, indústrias e serviços. Além da logística, o município almeja regionalizar serviços essenciais, como saúde e educação, transformando-se em um *hub* de atendimento para as cidades circunvizinhas, como Bela Vista, Bonito e Guia Lopes da Laguna. Como elemento central para a efetivação deste planejamento, o município almeja a construção do contorno viário, denominado localmente como "Minianel". O objetivo desta obra rodoviária é segregar o fluxo de carga pesada do trânsito urbano, permitindo a "oxigenação" da cidade e a criação de zonas específicas para serviços rodoviários e industriais na periferia.

Contudo, o município enfrenta um gargalo administrativo crítico: a dependência da definição do traçado oficial pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Embora o órgão federal possua estudos técnicos e opções de traçado — limitados geograficamente por áreas alagadas e grandes propriedades rurais em um dos lados da cidade —, a ausência de uma definição pública impede a prefeitura de agir. Sem o traçado oficial, o poder público municipal justifica-se impossibilitado de aprovar projetos ou direcionar investimentos, gerando um cenário de paralisia no ordenamento territorial.

Para eles, essa indefinição da infraestrutura viária reverbera diretamente na atualização dos instrumentos de planejamento urbano, conceito esse que não deve ser ampliado, pois o PD pode dar direcionamento futuro para essa e outras obras, por meio de políticas públicas. Essa justificativa, também, se pauta na ausência estabelecer um zoneamento, sem essa referência poderia resultar em expansões urbanas desordenadas ou na inviabilização de áreas com potencialidades produtivas, outra incoerência nas diretrizes do PD. O atual Plano Diretor de Jardim, datado de 2013, possui um viés voltado à preservação ambiental e ao turismo, necessitando de revisão para adaptar-se à nova realidade logística.

Essa incerteza, segundo os entrevistados, gera insegurança jurídica, afastando ou postergando investimentos privados. Os relatos indicam que o município recebeu investidores interessados na implantação de um Porto Seco e de indústrias, como fábricas de cordas e de engarrafamento de azeite, que visam utilizar o selo local. No entanto, esses projetos encontram-se estagnados, pois os empresários necessitam de garantias sobre a localização da rodovia para assegurar a eficiência logística e o acesso à mão de obra.

Essa proximidade da infraestrutura viária com a área urbana é considerada crucial para a viabilidade econômica das indústrias, reduzindo custos com transporte de funcionários. Além disso, observa-se uma dinâmica especulativa: investidores externos, antecipando a valorização, iniciaram a aquisição de terrenos, enquanto a população local e o empresariado nativo ainda demonstram ceticismo quanto à concretização dos benefícios da Rota.

Assim, a inserção de Jardim na Rota Bioceânica também revela desafios na cooperação intermunicipal. Embora haja diálogo com Porto Murtinho, reconhecendo as complementaridades e as dificuldades físicas do parceiro, a relação com o município vizinho de Guia Lopes da Laguna é descrita como culturalmente complexa e com histórico de dificuldade de articulação conjunta.

Em suma, Jardim detém condições geográficas e a vontade política para tornar-se um centro logístico estratégico. Todavia, a materialização deste objetivo encontra-se em compasso de espera, dependente da superação da barreira burocrática imposta pela indefinição do traçado do anel viário pelo governo federal.

Entretanto, durante as entrevistas, os representantes do poder público municipal foram questionados sobre a implantação do instrumento ZEE, sendo apresentado aos mesmos a execução do instrumento no município de Jaraguari. Inicialmente foi relatado o desconhecimento sobre o instrumento, mas houve interesse na sua compreensão, bem como na adoção de quaisquer instrumentos modernos de gestão, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) municipal. Inspirado no modelo aplicado em Jaraguari-MS, compreende-se que o instrumento é visto como ferramenta potencial para ordenar o uso do solo de forma sugestiva e não apenas proibitiva, integrando as áreas rurais e urbanas e indicando as melhores localizações para a industrialização, deixando claro o interesse local.

Assim como em Jaraguari, o entrevistado destaca que a descontinuidade administrativa é um fator que, historicamente, prejudicou o andamento desses estudos, como características do Estado brasileiro. Gestões anteriores interromperam projetos iniciados, obrigando a atual administração a retomar o planejamento do zero, o que atrasou a preparação do município para a chegada da Rota na visão da gestão atual.

Os gestores municipais reconhecem a urgência de modernização de seus instrumentos de gestão territorial, como o PD e a possível elaboração de um ZEE, mas identifica obstáculos técnicos e políticos que travam esse progresso. Em relação ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), a gestão vê o instrumento com "bons olhos", reconhecendo seu potencial para organizar a expansão urbana e rural de forma sugestiva e não apenas proibitiva, citando o sucesso do município de Jaraguari.

Em suma, para a gestão de Jardim, a atualização do Plano Diretor e a implementação do ZEE não são problemas de falta de vontade política, mas consequências diretas da falta de definição do traçado rodoviário federal, sem o qual qualquer planejamento local seria uma "aposta no escuro". Atualmente o município iniciou as conversas sobre a revisão do PD e a implantação do ZEE no município, seguindo as diretrizes e apoio do Conselho Estadual das Cidades (CEC) e convênio com a Agehab, que será apresentado mais à frente.

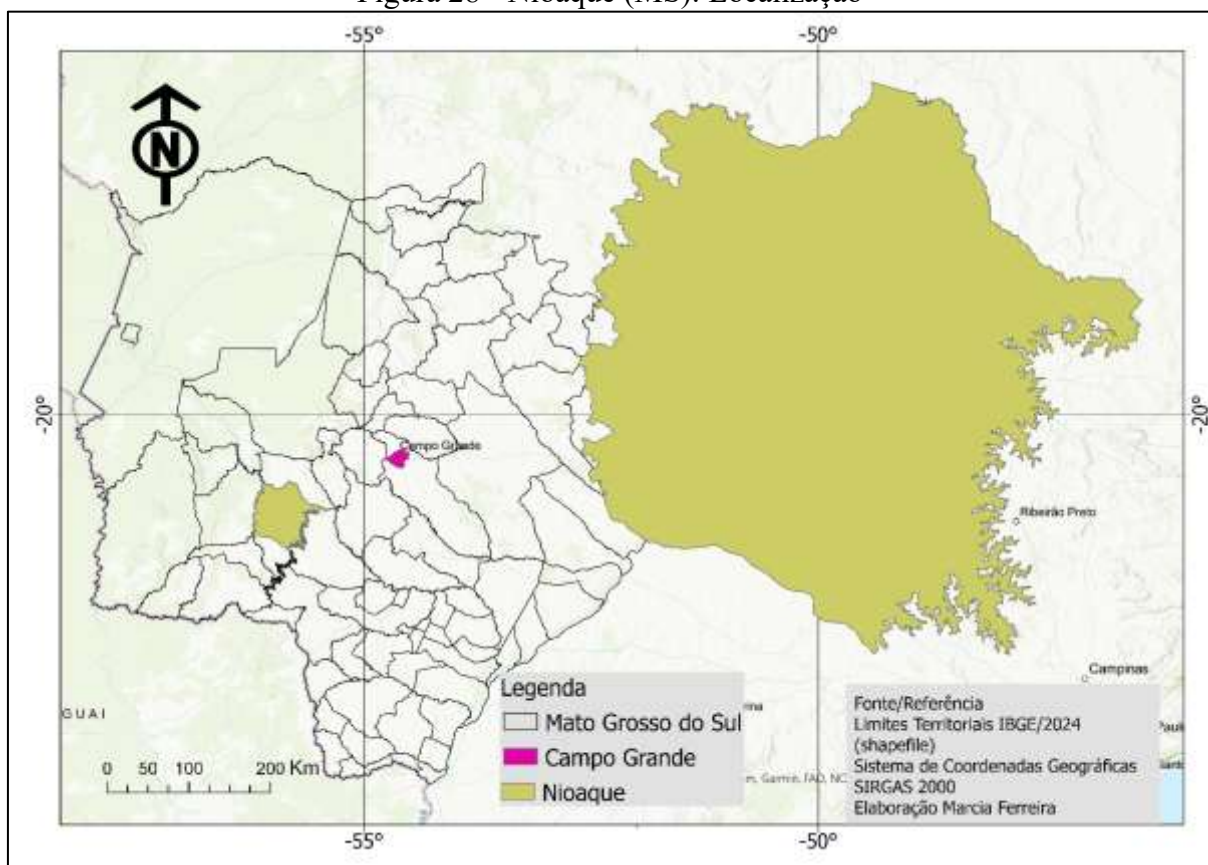
6.4 NIOAQUE: DA GUERRA AOS DESAFIOS TERRITORIAIS NO CONTEXTO DA ROTA BIOCEÂNICA.

Nioaque teve origem na expedição liderada por Joaquim Francisco Lopes, em 1847, que buscava uma rota fluvial entre Mato Grosso e Paraná. Após longa jornada, o grupo chegou à confluência dos rios Nioaque e Urumbeva, onde Lopes marcou, em 1849, o início da futura cidade, homenageando o Barão de Antonina. Em 1877, foi criado o Distrito de Nioaque, chamado Leverageira, que se tornou município em 1890. Uma das localidades mais antigas do antigo Mato Grosso, Nioaque teve papel importante durante a Guerra do Paraguai, sendo palco de invasões e hospedando figuras relevantes do conflito. Hoje, monumentos, como o canhão e o Memorial aos Heróis da Retirada da Laguna, preservam essa memória e homenageiam a bravura dos combates (Nioaque, 2025)

Localizada a 180 km da capital, Campo Grande (figura 28), a cidade é conhecida por "Vale dos Dinossauros" devido à descoberta de fósseis na região às margens do Rio Nioaque. Faz parte o Geopark Bodoquena-Pantanal¹⁴, assim como Jardim, Guia Lopes da Laguna e Porto Murtinho.

¹⁴ refere-se a uma rede de locais e itinerários de interesse e relevância, os quais são denominados Geossítios, por meio dos quais é possível a compreensão da evolução geológica e paleontológica da região, em que se justapõem valores ecológicos, científicos, arqueológicos, históricos, culturais e de lazer. O Geopark Bodoquena-Pantanal foi instituído pelo Decreto de Lei Estadual nº 12.897/2009 (Mato Grosso do Sul, 2009)

Figura 28 - Nioaque (MS): Localização



Fonte: Elaboração própria

O município possui, de acordo com o Censo 2022, 13.220 habitantes, ocupando a 43ª posição entre os 79 municípios do estado, e um PIB de aproximadamente R\$ 618 milhões, ocupando a 56ª posição no estado (IBGE, 2024). Localizado no centro da futura Rota Bioceânica e uma área territorial de 3.923 km², revela uma dicotomia marcante: de um lado, o reconhecimento do posicionamento geográfico privilegiado do município como um potencial "hub logístico"; do outro, a fragilidade institucional e técnica para implementar instrumentos de planejamento, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e um Plano Diretor (PD) eficaz.

De acordo com as pesquisas, o município possui seu PD através da Lei Complementar nº 2450/2013, mas esse documento não foi encontrado em *sites* oficiais e mesmo sendo solicitado para os gestores, eles não retornaram, o que impossibilitou sua análise. Até o momento não se encontrou nenhum documento que confirme, também, o início da revisão do documento que de acordo com o EC, venceu em 2023.

6.4.1 O Desafio do Ordenamento Territorial - Diagnóstico Situacional de Nioaque

A visita ocorreu no município no dia 29/04/2025, não conseguindo uma nova agenda para verificar o desenvolvimento do planejamento municipal.

A entrevista com a gestão municipal evidenciou que, embora a atual administração almeje um grande desenvolvimento, existe um desconhecimento técnico significativo sobre instrumentos fundamentais de ordenamento. Os entrevistados admitem que a administração municipal, em sua essência, não tem ciência do que é o ZEE, ficando esse conhecimento restrito, talvez, à assessoria de engenharia ambiental. Há uma percepção clara de que falta conhecimento científico e muitas vezes técnico específico no âmbito da gestão pública local.

Após conhecerem o estudo e a aplicação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no município de Jaraguari, os gestores demonstraram interesse em adotar o instrumento em âmbito local. Reconhecem, contudo, que a falta de familiaridade técnica com esse e outros instrumentos de ordenamento territorial constitui um obstáculo significativo para sua implementação. Diante disso, apontam a necessidade de materiais educativos e ações formativas que auxiliem na compreensão dos instrumentos, sugerindo que o governo estadual desenvolva conteúdos didáticos baseados em exemplos práticos — como o caso de Jaraguari — para orientar prefeitos e equipes técnicas. Na percepção dos entrevistados, esse tipo de apoio seria fundamental para evidenciar a relevância do ZEE na qualificação da capacidade

Entendem que a definição das áreas de preservação permanente, utilização do solo e zonas industriais colocaria o município em vantagem competitiva, alinhando-o à Agenda 2030¹⁵. No entanto, a implantação ou atualização dos instrumentos, como Plano Diretor e ZEE, é, muitas vezes, encarada sob a ótica da "demanda política" imediata, em detrimento de uma abordagem técnica de longo prazo.

Apesar das deficiências no planejamento, os entrevistados possuem uma visão clara da vocação territorial de Nioaque. Inspirados pelo exemplo de Jundiaí (SP), que se "vendeu" como um centro logístico¹⁶, os gestores locais visualizam Nioaque como um "entroncamento logístico" central para o Mato Grosso do Sul no âmbito da Rota Bioceânica.

¹⁵ A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade e reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Apresenta 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal (ONU, 2025).

¹⁶ Jundiaí se consolidou como um polo logístico devido a uma combinação de fatores, principalmente sua localização estratégica entre importantes centros econômicos e uma infraestrutura multimodal de transporte (Jundiaí, 2023).

A justificativa para esse ordenamento baseia-se na convergência de diversas rodovias: a BR-060 (oriunda de Campo Grande e Sidrolândia), a BR-419 (ligando ao norte/Rio Verde), a MS-347 e a conexão com a BR-267 (vinda de Maracaju) e a BR-262 (via Aquidauana). Essa configuração faz com que o município receba fluxos de minério, carvão, gado e produção agrícola de diversas regiões, tornando "muito mais vantajoso" o escoamento por Nioaque em direção à ponte em Porto Murinho do que por rotas alternativas.

O ordenamento territorial visualizado exclui a rota turística por Bonito (MS-345). Os entrevistados argumentam que tal trajeto é inviável logisticamente por ser mais longo (30 km a mais), possuir muitas curvas e gerar conflito com a vocação turística daquela cidade, que não comportaria o tráfego pesado de carretas.

A implementação desse ordenamento, contudo, depende da materialização da infraestrutura e da confiança do mercado. Eles também visualizam a necessidade de terminais logísticos ou de um Porto Seco em Nioaque para captar os fluxos da produção, inclusive da região sul do estado (Caarapó, Naviraí etc.), servindo como ponto de transbordo ou consolidação de carga antes do destino em direção ao Pacífico.

Os entrevistados entendem a necessidade dos instrumentos, mas justificam que atualmente a gestão precisa se estruturar. O município não possui uma Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, estão iniciando uma reforma administrativa para criar a Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Planejamento.

Além disso, eles reconhecem que o modelo de desenvolvimento da Rota possui um forte "viés rodoviarista", impulsionado pela força política do setor de transporte privado no estado de MS, o que influencia diretamente como o território está sendo organizado em detrimento de opções ferroviárias. Desta forma, eles discutem uma revisão do PD voltada para o desenvolvimento, mas sente que perde tempo se investir na parte técnica.

Em suma, a visão da gestão local é de um município que se descobriu geograficamente central para a Rota Bioceânica, mas que ainda engatinha na formalização desse papel através de instrumentos de ordenamento territorial.

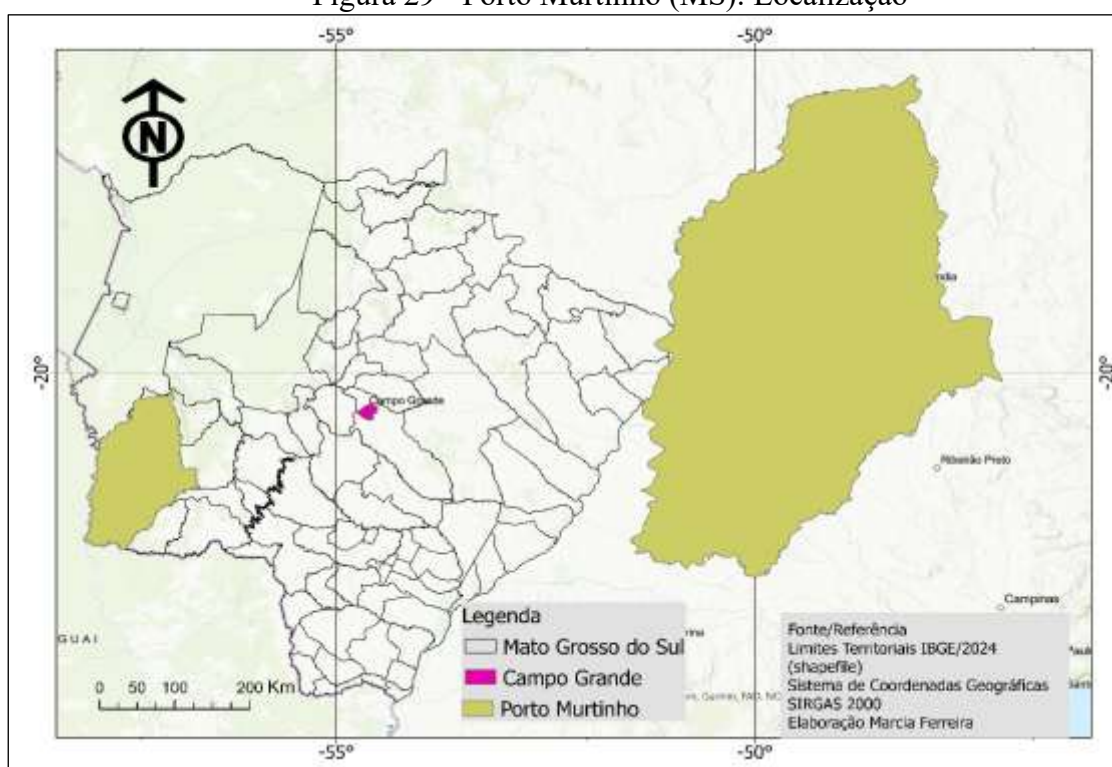
Para clarificar essa situação, usa-se a seguinte analogia: Nioaque é como alguém que possui um terreno extremamente valioso em um cruzamento movimentado (a geografia privilegiada), mas que ainda não possui a escritura regularizada nem o projeto arquitetônico aprovado (o ZEE e o Plano Diretor) para construir o empreendimento que deseja. O potencial está qualificado, mas a estrutura para aproveitá-lo ainda precisa ser desenhada e legalizada.

6.5 PORTO MURTINHO: DESAFIOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E A APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR E ZEE NO CONTEXTO DA ROTA BIOCEÂNICA

Porto Murtinho, localizado no sul do Pantanal e na fronteira com o Paraguai, é um município estratégico por ser porta de entrada para o Pantanal e para a Rota Bioceânica. Criado em 1911 e emancipado em 1912, destaca-se por sua relevância histórica, tendo participado de eventos, como a Guerra da Tríplice Aliança e a Revolução de 1932. Seu porto impulsionou importantes ciclos econômicos no Estado. A cultura local, fortemente influenciada pelo Paraguai, manifesta-se na música, dança, teatro e culinária, valorizando as tradições murtinhenses (Porto Murtinho, 2025).

O município fica a 440 km da capital do estado (figura 29), Campo Grande, com área de 17.735km² e 12.859 habitantes, estando na 45^a posição entre os municípios do estado. Possui PIB R\$ 571,5 milhões, o que o coloca na 57^a posição entre os 79 municípios de MS (IBGE, 2025). Atualmente é o município em destaque para auxiliar no desenvolvimento do estado, no contexto da futura Rota Bioceânica devido a sua localização estratégica como ponto de conexão fundamental entre o modal rodoviário e o modal fluvial (Hidrovia do Rio Paraguai), servindo como o portal brasileiro para o corredor que liga os oceanos Atlântico e Pacífico.

Figura 29 - Porto Murtinho (MS): Localização



Fonte: Elaboração própria

Porto Murtinho exerce papel estratégico na Rota Bioceânica por conectar o Brasil ao Paraguai e, futuramente, ao Oceano Pacífico, fortalecendo o acesso aos mercados asiáticos e impulsionando, possivelmente, o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul. O Governo do Estado tem direcionado investimentos robustos ao município — incluindo obras urbanas, melhorias no hospital, balizamento do aeroporto, iluminação da BR-267 e ações que somam mais de R\$ 72 milhões — além de articular obras federais que ultrapassam R\$ 472 milhões, como o acesso à Ponte Bioceânica. Esses investimentos reforçam a preparação do município para receber novas demandas logísticas, empresariais e populacionais decorrentes da futura Rota (Yahn, 2025).

Nesse contexto, a construção da Ponte Bioceânica se consolida como o marco mais emblemático desse processo de integração regional financiado pela Itaipu Binacional. A obra, em fase avançada, faltando apenas 118 metros para conectar as duas margens do rio (figura 30), representa investimento estratégico que ampliará a conexão entre Brasil e Paraguai, garantindo maior fluidez logística e fortalecendo o corredor rumo ao Pacífico.

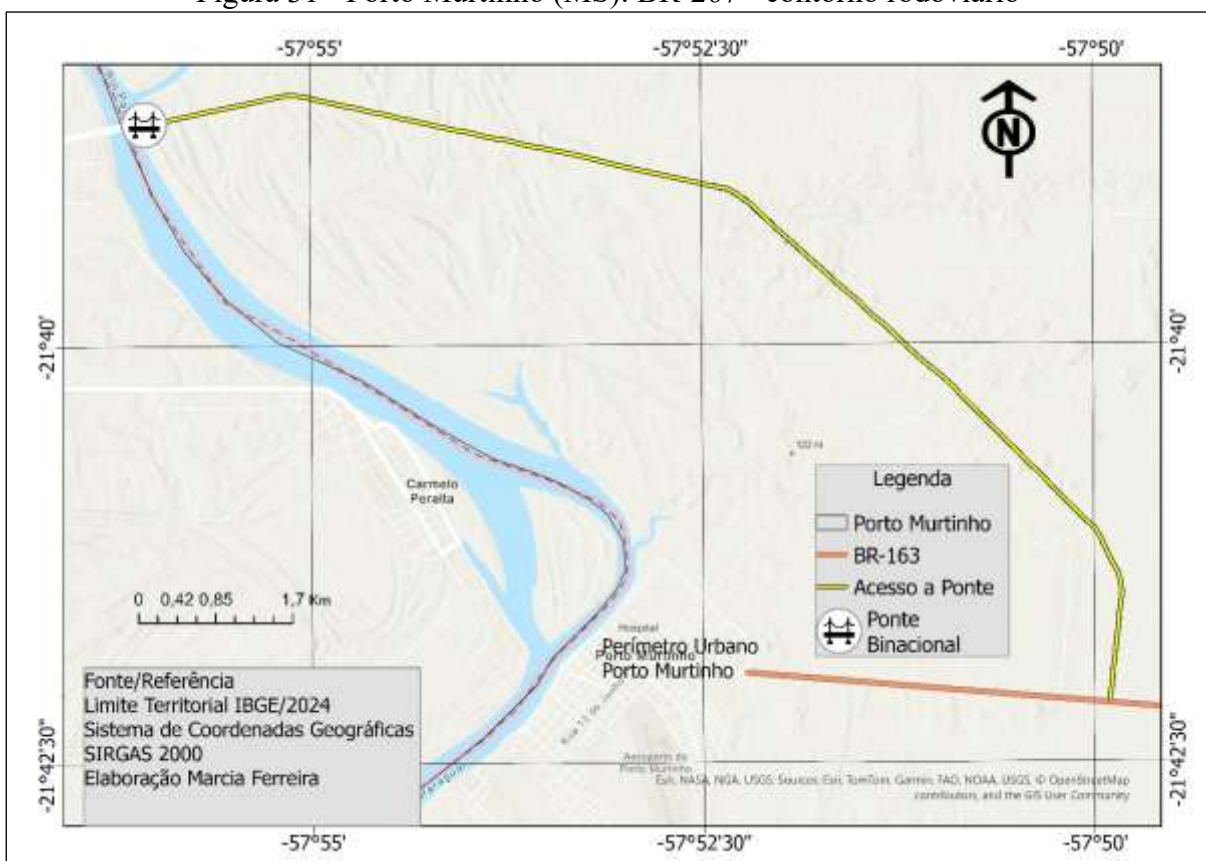
Figura 30 - Porto Murtinho (MS): ponte sobre o rio Paraguai - abril - 2026



Fonte: Mopc-PY | ROTABIOCEANICA, 2026

Paralelamente, o projeto do futuro contorno rodoviário (figura 31) de acesso à ponte avança em articulação com o Governo Federal, retirando o fluxo de caminhões do perímetro urbano e preparando Porto Murtinho para receber o aumento do fluxo de cargas e veículos que acompanhará a plena operação da Rota.

Figura 31 - Porto Murtinho (MS): BR-267 - contorno rodoviário



Fonte: elaboração própria

Nesse contexto, o ordenamento territorial torna-se essencial para orientar o crescimento sustentável de Porto Murtinho. Instrumentos, como o ZEE, que define áreas adequadas para uso econômico e conservação ambiental, e o Plano Diretor, responsável por organizar o uso do solo urbano e rural, podem garantir que a expansão provocada pela Rota Bioceânica ocorra de forma planejada, equilibrada e compatível com a capacidade local. Assim, o governo destaca que o desenvolvimento do município depende tanto das obras estruturantes quanto da gestão territorial responsável, assegurando eficiência logística, proteção ambiental e qualidade de vida (Yahn, 2025).

6.5.1 Entre o Sonho Logístico e a Realidade Local: Desafios e Expectativas do Ordenamento Territorial em Porto Murtinho

6.5.1.1. O Plano Diretor de Porto Murtinho

Porto Murtinho é um dos poucos municípios sul-mato-grossense que não possui PD, mesmo com a EC nº11/97. No ano de 2015, uma proposta de execução do PD no município, com subsídios do governo do estado, foi recusada por não estar enquadrada nas diretrizes¹⁷. Em 2021, o município iniciou a elaboração de seu PD em quatro fases; 1. Leitura do território e levantamento das informações; 2. Diagnóstico; 3. Propostas Leitura do território e levantamento das informações; 2. Diagnóstico; 3. Propostas e diretrizes e 4. Elaboração da Minuta, conforme figura 32 (Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura, 2021).

Figura 32 – Porto Murtinho (MS): Diagnóstico do PD - 2021



Fonte: Fapec, 2021

Mesmo com a reiteração do compromisso do processo de integração regional, entre os países que integram a Rota Bioceânica na Declaração de Brasília sobre Corredores Bioceânicos, o processo foi paralisado e o PD não pôde ser aprovado, primariamente em decorrência dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19 e, segundo, que naquele momento o plano da

¹⁷ Mato Grosso do Sul; ATA 150º Reunião Ordinária do CEC/MS, realizada no dia 26 de junho de 2025, que teve como pauta a importância da revisão dos Planos Diretores dos municípios de MS

Rota não era algo ainda consolidado (Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura, 2021).

Posteriormente, ao final de 2024, com as obras avançadas da Ponte Binacional BR- PY, o município iniciou a elaboração de um novo PD (figura 33), com objetivo de reorganizar a infraestrutura do município para os próximos 10 anos. O novo PD prevê a expansão da cidade ao longo do acesso à ponte da BR-267, conectando o município à infraestrutura da Rota Bioceânica. Entre as ações previstas estão o zoneamento das áreas habitacionais, indústria e do Porto Seco, além das destinações de espaços para infraestruturas de saúde e segurança (Porto Murtinho, 2025).

Figura 33 – Porto Murtinho (MS): Novo Plano Diretor – em elaboração



Fonte: Porto Murtinho, 2025

O novo Plano Diretor de Porto Murtinho propõe a expansão do perímetro urbano para a região da Colônia Bocaiuíval, área estratégica próxima à Ponte Binacional e preparada para receber infraestrutura de saúde, educação, habitação e mobilidade. O município planeja a implantação do Porto Seco com Sistema Alfandegário (figura 34), composto por mais de 230 quadras logísticas, essencial para a eficiência da Rota Bioceânica e para a atração de novos investimentos.

Para viabilizar esse crescimento, Porto Murtinho aderiu ao Programa de Incentivos

para o Desenvolvimento Econômico e Inclusão Social - PRODEPM, que tem como objetivo oferecer incentivos fiscais, facilidades de licenciamento e ações de estímulo ao empreendedorismo (Porto Murtinho, 2025).

Figura 34 – Porto Murtinho (MS): Área do Porto Seco Alfandegário – em elaboração



Fonte: Porto Murtinho, 2025

Plano Diretor também prevê a criação de três novos portos hidroviários, incluindo o Porto Fluvial Internacional, voltados a ampliar a capacidade de armazenagem e exportação e fortalecer a economia local. Após a consolidação do diagnóstico e das diretrizes do estudo técnico, a proposta materializou-se na Minuta do Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável (PDDUS). Este instrumento jurídico traduz os conceitos de cidade sustentável e integrada à Rota Bioceânica em normas de ordenamento territorial, abrangendo todo o território (urbano, rural e fronteira).

A minuta propõe a reestruturação do zoneamento municipal, figura 35, destacando-se a criação da Zona de Expansão Urbana (ZEU), e da Zona Especial Empresarial (ZEE), projetadas especificamente para absorver os impactos logísticos e de transbordo decorrentes do corredor internacional. Além disso, estabelece Eixos de Adensamento ao longo da BR-267 para disciplinar a ocupação rural estratégica.

Figura 35 – Porto Murtinho (MS): Zoneamento municipal



Fonte: Cassio, 2025

Para garantir a aplicabilidade do plano, a lei estipula a criação de Planos Setoriais, incluindo Mobilidade e Saneamento, e institui um Observatório Municipal para monitoramento contínuo dos indicadores de desempenho. Por fim, o projeto estabelece mecanismos de governança e monitoramento para garantir que as metas de desenvolvimento sejam revisadas e cumpridas ao longo da próxima década, além de formalizar cooperação internacional e promover a articulação institucional com países do Corredor Bioceânico, mediante instrumentos de parceria e apoios institucionais.

A íntegra da Minuta do Projeto de Lei, contendo o detalhamento de todos os índices urbanísticos (taxas de ocupação, recuos e coeficientes de aproveitamento), deve entrar em vigor 90 dias após sua aprovação e publicação.

6.5.1.2 *Análise das dificuldades na aplicação dos Instrumentos de Ordenamento Territorial em Porto Murtinho*

A implementação da Rota Bioceânica impõe a Porto Murtinho uma transformação

abrupta, exigindo que o município adapte seus instrumentos de ordenamento territorial nomeadamente o Plano Diretor (PD) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) — a uma nova realidade de fluxos globais. A análise das informações coletadas nas atividades de campo, sobretudo nas entrevistas, revela um cenário de tensão entre a necessidade de planejar o território para o desenvolvimento e as limitações técnicas, ambientais e institucionais de um município de pequeno porte situado em um bioma sensível.

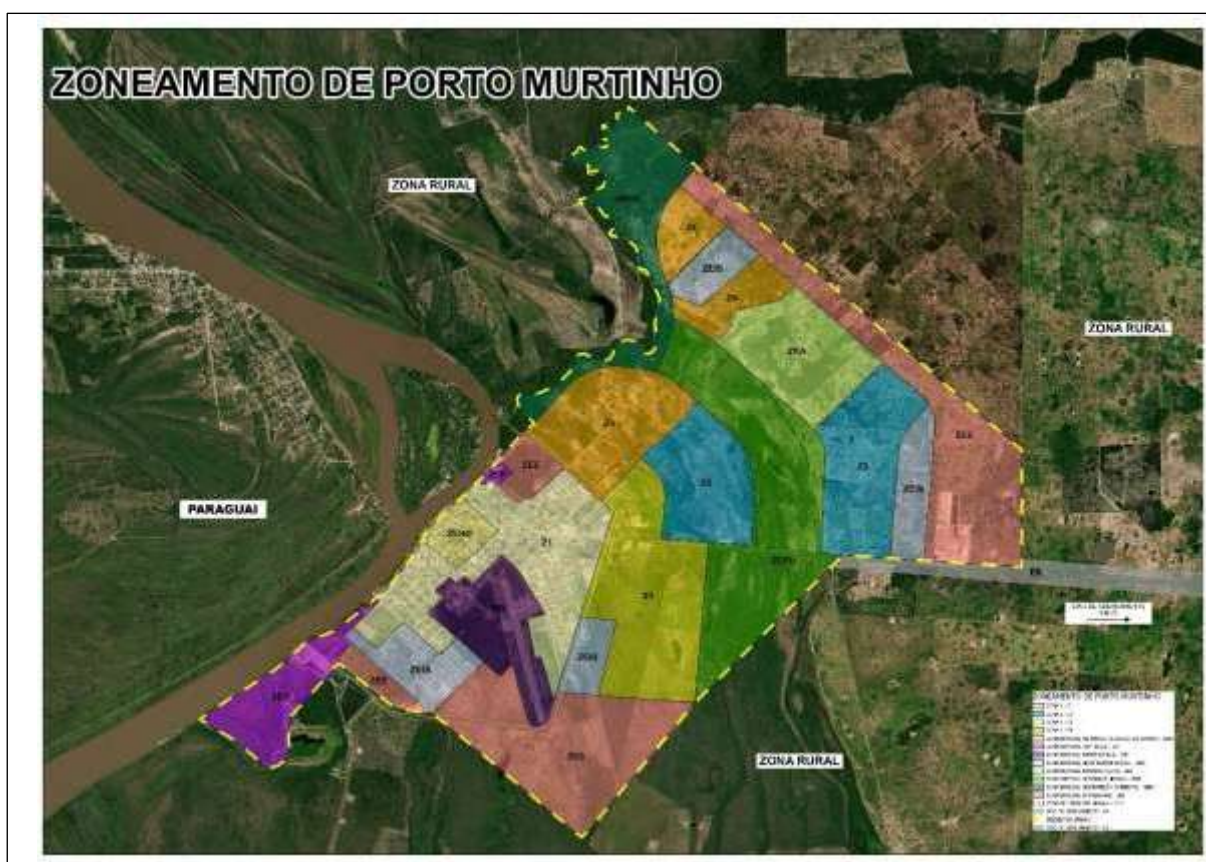
A principal dificuldade apontada pelos gestores locais reside na incerteza quanto ao impacto real da futura Rota e no receio de que um ordenamento rígido possa "engessar" o crescimento econômico. Há uma clara preocupação com a compatibilização entre os desejos de fomento ao turismo e as exigências legais da logística de carga pesada.

Um exemplo emblemático dessa tensão aparece na discussão sobre o zoneamento e a nomenclatura almejada para as vias, especialmente no debate acerca da proposta de denominar o acesso à Colônia Bocaiuval como “Estrada Parque”. A gestão municipal manifesta interesse em adotar essa nomenclatura como estratégia de valorização paisagística e atração turística. Contudo, os próprios entrevistados reconhecem que essa intenção esbarra nas diretrizes da legislação ambiental.

A designação formal de “Estrada Parque” exigiria a elaboração de um plano de manejo com regras restritivas, incompatíveis com o tráfego de caminhões e com a função logística atribuída à futura Rota Bioceânica. Com a aplicação de ambos os instrumentos, esse problema poderia ser analisado de outra forma. O ZEE por um instrumento orientador, poderia não inviabilizar o tráfego logístico na região, mas estabelecer critério rígidos de velocidade e sinalização, ou, ainda, sugerir que o tráfego pesado da Rota Bioceânica utilize eixos específicos, preservando o acesso à Colônia Bocaiuval para o turismo.

Diante desse impasse, as alternativas encontradas caminharam para soluções menos rígidas — como a criação de parques lineares urbanos ou o uso de denominações turísticas sem efeito jurídico — evitando assim os entraves do licenciamento ambiental nas vias destinadas ao escoamento, como determinado na Minuta de Lei, figura 36.

Figura 36 – Porto Murtinho (MS): Delimitação do Zoneamento no Plano Diretor



Fonte: Cassio, 2025

Os entrevistados relatam a dificuldade de aplicar o ordenamento territorial no município, devido as barreiras físicas existente. A questão da drenagem urbana em uma área de dique exige soluções de engenharia complexas no Plano Diretor, por exemplo, a nova avenida perimetral é projetada não apenas como via de mobilidade, mas potencialmente como estrutura de contenção hidráulica (dique) com sistemas de bombeamento, caso as inundações se agravem.

O relato anterior evidencia a compreensão equivocada dos entrevistados acerca do ordenamento territorial. Este assume papel estratégico ao fornecer as bases técnicas para que o Plano Diretor e o Zoneamento Ecológico-Econômico orientem intervenções, mitiguem vulnerabilidades e assegurem que a expansão urbana ocorra de forma segura e compatível com as condições hidrológicas locais.

Ao serem questionados sobre a implementação do ZEE, como instrumento de ordenamento territorial, os gestores do município relatam que não possuem conhecimento técnico sobre o instrumento, equivocando-se em dizer que seria um instrumento direcionado apenas a área rural. Nesse contexto, a experiência de Jaraguari é citada como um contraexemplo

positivo de planejamento, mostrando que o instrumento pode detalhar e direcionar as atividades de forma que a viabilidade econômica, social e ambiental caminhe juntas. Como exemplo, citou-se o mapeamento detalhado dos pontos turísticos e a elaboração de um plano municipal de turismo permitiram a organização que Porto Murinho almeja, mas ainda luta para concretizar em colaboração com seus vizinhos. A expectativa é que os instrumentos de ordenamento territorial não seja apenas um exercício burocrático, mas ferramenta para evitar que a cidade seja apenas um corredor de passagem, transformando-a em destino onde investidores e turistas decidam se instalar.

Com relação a Rota Bioceânica, especificamente, a gestão apresenta dificuldade em trabalhar em conjunto com os municípios vizinhos, principalmente Jardim e Nioaque, que, de acordo com os entrevistados, atuam de forma isolada, sem estabelecer canais permanentes de diálogo ou mecanismos de cooperação. Essa fragmentação institucional impede a construção de estratégias conjuntas e compromete a capacidade regional de responder de maneira coordenada aos impactos socioeconômicos e territoriais decorrentes da implantação do corredor internacional.

A visão dos entrevistados sobre a implementação do ZEE é, portanto, cautelosa. Existe o cuidado de que o ordenamento territorial possa vender a imagem de um local com qualidade de vida — valorizando a paisagem e o "pôr do sol diferente" — mas há a consciência das armadilhas legais e ambientais. Desta forma, o sucesso dos instrumentos depende da capacidade do município em equilibrar a preservação (evitando zonas de conflito como a "Estrada Parque" em rotas de carga) com a infraestrutura pesada, exigindo apoio técnico e federativo que, muitas vezes, mostra-se ausente ou insuficiente.



**7. ANÁLISE DAS
POTENCIALIDADES DOS
INSTRUMENTOS NA ESCALA
MUNICIPAL.**

7. ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES DOS INSTRUMENTOS NA ESCALA MUNICIPAL

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, ordenar o território possui responsabilidade compartilhada entre os municípios, estados e União e próximo de sua consolidação. Enquanto instrumento essencial de organização espacial pelo Estado, o OT deve articular-se ao desenvolvimento regional, pois as dinâmicas regionais integram o próprio processo de desenvolvimento e constituem base indispensável para orientar a gestão e a organização do território (Lima; Alves, 2020).

Próximo ao início de sua operacionalização, a Rota Bioceânica impõe aos municípios sul-mato-grossenses uma pressão pela possibilidade de relevantes transformações estruturais em áreas, que vão além de uma simples pavimentação ou duplicação de vias. Ao analisar as características locais, fica claro que o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Plano Diretor (PD) não são apenas “burocracias” para atender possíveis exigências, mas elementos essenciais para transformar as vantagens geográficas que todos os municípios ressaltam possuir em desenvolvimento sustentável e organização do espaço eficiente. Tais instrumentos podem auxiliar o crescimento econômico e evitar ou ao menos minimizar impactos negativos, bem como cenário mais graves como colapsos urbanos e/ou ambientais.

Ao analisar os municípios de Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Porto Murtinho e Jaraguari, percebe-se que a forma com que cada um executa os instrumentos de ordenamento territorial revela um padrão recorrente, a fragilidade do planejamento territorial municipal frente às novas dinâmicas econômicas, logísticas e socioambientais e as imensas dificuldades em estabelecer ações de médio e longo prazo, em decorrência das constantes mudanças de governos, característicos das políticas de governos.

Em sua maioria, o PD foi elaborado como instrumento normativo direcionado ao controle do uso do solo urbano, sem integração com a área rural e instrumentos mais abrangentes, como o ZEE, deixando um “vácuo” no planejamento na maior parte do território. Essa limitação compromete a capacidade dos municípios de prever conflitos territoriais e planejar o desenvolvimento de forma estratégica, sustentável e integrada entre o urbano e o não-urbano

Antecedendo a análise das potencialidades dos instrumentos na escala municipal, baseado nas entrevistas, destaca-se que o governo do estado, junto da Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul (Agehab), iniciou o levantamento sobre a situação de cada município do estado de MS, sobre a implantação e/ou atualização do PD, para que possam

organizar as orientações e providências a serem tomadas, principalmente porque muitos municípios estão sendo cobrados pelo Ministério Público e Tribunal de Contas, quanto à elaboração e revisão do Plano Diretor (Mato Grosso do Sul, 2025).

A partir deste momento, a Agehab firmou convênio com a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e com a Universidade Federal da Grande Dourados para execução dos estudos nos municípios interessados, alguns já assinaram convênio, outros estão em processo de finalização documental, entretanto, alguns ainda não mostraram interesse ou ainda não informados e existe aqueles que optaram por contratar empresas privadas.

O município de Sidrolândia possui versões instituídas do PD desde 2006, revisada em 2015 e agora em novo processo de revisão iniciado em 2025. O documento em revisão apresenta diretrizes importantes, como o macrozoneamento, a definição do perímetro urbano, a preocupação com o sistema viário – ponto importante com a passagem da BR-060 e MS-162 ao perímetro urbano do município. Entretanto, observa-se que, apesar de estar em andamento uma nova revisão do PD, ocorre de forma isolada, ainda não existe a proposta de incorporação do ZEE de forma concomitante ao estudo. Essa ausência deixa uma lacuna importante, limitando a capacidade da gestão em entender seu território como um todo, marcada principalmente, pela presença de assentamentos, aldeias indígenas e intensas atividades agroindustriais.

A revisão atual, conduzida pela IGTECH, demonstra intenção de modernização no município, mas ainda carece de integração com instrumentos ambientais e territoriais mais robustos. Sem a integração com o ZEE, Sidrolândia continuará com planejamento centrado no perímetro urbano, deixando de lado as questões rurais e os impactos que a futura Rota Bioceânica poderá trazer ao município.

O município de Guia Lopes da Laguna encontra-se em uma situação muito crítica quanto ao seu planejamento territorial, uma vez que não há diretrizes e instrumentos locais relevantes que orientem a atuação de forma geral. A ausência de PD – com a gestão apoiando-se apenas na Lei Orgânica municipal de 1990 - revela a fragilidade estrutural no seu ordenamento territorial. Mesmo não atingindo o contingente populacional, exigido pela lei federal para obrigatoriedade do PD, sua elaboração é prevista na legislação estadual. A ausência do PD, somada à inexistência de outros instrumentos, como o ZEE, compromete severamente a capacidade do município de responder aos impactos e pressões socioeconômicas advindas da Rota Bioceânica, aprofundando a sua opacidade em relação ao município vizinho de Jardim.

Nioaque apresenta uma contradição, o município reconhece seu potencial estratégico como entroncamento logístico, mas não possui estrutura técnica e recursos humanos mínimos

para materializar essa visão em planejamento territorial. A gestão municipal possui convicção da importância dos instrumentos de ordenamento, mas confessa o desconhecimento técnico tanto para execução do PD, como sobre a eficácia do ZEE, resultando em dependência das demandas políticas imediatistas ou do apoio de órgãos do estado de MS.

A ausência de uma secretária específica que abarque as funções atreladas ao ordenamento territorial, como uma Secretaria de Planejamento e a dependência de assessorias pontuais reforçam a fragilidade da gestão. Mesmo assim, os gestores possuem idealização do município como ponto central da Rota Bioceânica, dada a convergência de rodovias e fluxos contínuos. Mas sem um PD atualizado e um ZEE, essa visão permanece no campo das ideais.

Em contrapartida, o município de Jardim mostra avanço em relação aos demais municípios. Tem demonstrado clareza em relação à Rota Bioceânica, buscando sua consolidação como polo logístico e centro regional de serviços. O PD vigente, datado de 2013, têm suas diretrizes para a preservação ambiental e o turismo, o que não corresponde na integra com a realidade atual do município na perspectiva logística com a Rota Bioceânica. A dependência da definição do “Minianel” pelo DNIT tem gerado paralisia no planejamento territorial, mostrando que, muitas vezes, os municípios ficam reféns de decisões federais, o que pode ocasionar em atraso no desenvolvimento local.

Ainda assim, é importante destacar que Jardim mostra avanço no ordenamento territorial, ao buscar firmar convênio com a Agehab, para a revisão do PD articulado à implantação do ZEE, reconhecendo seu potencial orientativo e se inspirando no caso de Jaraguari, bem como ao fomentar a formação de recursos humanos locais ao pleitear com sucesso junto a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul um curso superior de Tecnologia em Logística que teve início no ano de 2021.

Ao analisar Porto Murtinho, fica visível que, muito diferente dos outros municípios previamente citados, em seu território e em seu cotidiano é possível verificar impactos diretos da Rota Bioceânica. A complexidade geomorfológica do município, marcada por áreas alagáveis e sistema de diques, enfatiza a atual preocupação da gestão local com a compatibilização do turismo e a logística de tráfego intenso e pesado.

O município busca promover o seu avanço aliado ao desenvolvimento territorial, mas esbarra nas tensões entre os interesses políticos, limitações técnicas e de recursos humanos, bem como alguns conflitos regionais. A gestão relata que sente gravidade da falta de cooperação regional, pois acredita que sozinha é muito mais difícil atuar sobre uma perspectiva de desenvolvimento, que futuramente, pode beneficiar a vários municípios da região.

O debate sobre o zoneamento, a infraestrutura de transporte e a equilíbrio entre o turismo

e a logística, remete ao PD e ZEE com instrumentos essenciais para o desenvolvimento, mas apresentam dúvidas e muitas resistências de como utilizá-los. Desta forma, o planejamento do território é fundamental para o município se tornar o “Portal da Rota” e não apenas um corredor de passagem, sem conseguir fortalecer sua economia local.

Em Jaraguari, que não está no trajeto “principal” da Rota, mas também poderá sofrer impactos relevantes de sua operacionalização em decorrência, por exemplo, de sua proximidade com a capital, é o único município, além da capital Campo Grande, que implementou o ZEE e possui o PD vigente, ainda que este último instrumento apresente algumas fragilidades.

A elaboração do seu PD é datada de 2019, mas de forma desconectada da realidade do município, o que resultou, segundo as pesquisas, em um documento limitado, que priorizou o controle da expansão urbana e a especulação imobiliária, sem integrar as demais áreas do território, não prevendo o planejamento futuro e as expectativas de desenvolvimento e crescimento econômico, especialmente diante da pressão vinda de Campo Grande com a futura Rota Bioceânica, parece que foi um instrumento elaborado apenas para o presente, desconsiderando o futuro a curto e médio prazo.

No que tange ao ZEE, apresenta-se como instrumento robusto, apto em organizar o território a partir das microbacias hidrográficas e orientar o desenvolvimento do município. No entanto, sua implementação esbarra em obstáculos políticos e institucionais, como a ausência do Comitê Supervisor do ZEE e a descontinuidade política, o que limita sua efetividade como instrumento norteador de planejamento territorial.

É perceptível que a gestão não entende a potencialidade deste instrumento, a Lei nº 1029/2024 que institui o ZEE, apresenta uma Matriz de Gestão Territorial sólida, capaz de subsidiar decisões técnicas e transparentes, além de permitir visualizar conflitos potenciais entre usos do solo, orientar a instalação de empreendimentos, aprimorar a fiscalização e antecipar cenários de impacto ambiental, estruturando as condições de uso frente às recomendações estabelecidas para as unidades territoriais diante do potencial e porte poluidor de cada atividade.

Contudo, o maior desafio não se refere na qualidade técnica do instrumento, mas na sua apropriação política e administrativa. A descontinuidade das propostas implantadas por gestões anteriores e tensões internas enfraquecem as funções estratégicas. Em resumo, podemos dizer que o PD e ZEE mostram a importância de serem construídos de forma integrada, mesmo sendo independentes. A revisão do PD é necessária e deve ocorrer dentro das diretrizes do ZEE, permitindo uma melhor definição das áreas de expansão, protegendo as nascentes ao adotar as microbacias como unidades de planejamentos, alinhando o desenvolvimento e a conservação.

E, por fim, o cenário de Jaraguari passa a se alterar com o convênio firmado entre o

município e a UEMS através da Agehab, para revisão e regularização do PD com a integração metodológica das diretrizes do ZEE como base técnica, consolidando-se no modelo de ordenamento territorial integrado e talvez se tornando novamente o único município, além de Campo Grande, em possuir o PD integrado com o ZEE.

Assim, compreende-se que os instrumentos PD e ZEE não garantem a aplicação correta e adequada, não são uma “fórmula” de garantia de sucesso, mas ao serem implantados de forma integrada, enquanto instrumento que dialoguem em sua operacionalização, possuem a capacidade de transformar o território em objeto de planejamento estratégico, e não apenas regulação normativa. Ao serem articulados, os instrumentos podem antecipar conflitos, direcionando as vocações territoriais de forma equilibrada e benéfica para todos, tornando o uso do território mais efetivo até mesmo em uma perspectiva de governança democrática e em busca do bem comum.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS



8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir a pesquisa, retorna-se ao objetivo central de analisar as potencialidades do Zoneamento Ecológico Econômico e do Plano Diretor, na escala municipal, no ordenamento dos territórios nos municípios sul-mato-grossenses interioranos que integram a Rota Bioceânica. Compreende-se que, ao investigar de que forma esses instrumentos atuam, também identifico-se sua aplicabilidade, seus limites e, sobretudo, suas potencialidades diante das transformações territoriais impostas pelo desenvolvimento socioeconômico.

A Rota Bioceânica coloca Mato Grosso do Sul, como ponto estratégico na geopolítica da América do Sul, exige a expansão logística para o mercado asiático de forma planejada e organizada. Para evitar o crescimento descontrolado e garantir a sustentabilidade, é importante que o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que traz informações técnicas e científicas, esteja alinhado com a revisão dos Planos Diretores (PD) dos municípios. Assim, pode-se gerenciar melhor os novos fluxos de pessoas e atividades econômicas, mas, o sucesso desse modelo de desenvolvimento regional depende de combinação inteligente entre infraestrutura e planejamento, transformando esse potencial econômico em oportunidade de inclusão social e proteção ao meio ambiente para as comunidades locais.

Considera-se assim, que a questão norteadora e os objetivos propostos foram atendidos, mas entende-se que, embora os municípios possuem os instrumentos norteadores para seu planejamento territorial, são elaborados de forma fragmentada, com vícios de curto prazo, com baixa articulação, o que não garante a eficácia da sua execução.

De qualquer maneira, a pesquisa contribui para a compreensão desde o contexto histórico que moldou o território do sul de Mato Grosso e, principalmente, como a região vem se desenvolvendo na contemporaneidade para se beneficiar de um empreendimento rodoviário de grande porte, como a Rota Bioceânica. As bases teóricas e documentais analisadas, bem como as análises empíricas, permitiu identificar como os municípios agem diante da carência do ordenamento territorial. Através das entrevistas, verificaram-se os padrões, as fragilidades e os avanços nos municípios, revelando que, na maioria das vezes, o PD tem se restringido ao espaço urbano com características normativas e o ZEE, quando implantado, continua paralisado sem sua função no planejamento territorial.

O maior desafio não se refere, muitas vezes, à falta dos instrumentos, mas como eles são elaborados e colocados em prática, limitados por desafios relacionados à baixa ou ausência de qualidade técnica e infraestrutural, bem como aos embates característicos de governos de curto prazo que muitas vezes priorizam ações com resultantes imediatas.

A constante mudança de gestão e as dificuldades recorrentes, não dando continuidade nas políticas de governos municipais, sobretudo, dificultam aos municípios transformarem o ordenamento territorial em uma política de Estado, mesmo em escala local. Essa forma de política acaba evidenciando que o território mantém o histórico de ser tratado como objeto de disputa, ao invés de ser um espaço de planejamento estratégico e de busca do bem comum.

A hipótese inicial da pesquisa – de que o PD juntamente com ZEE potencializariam o ordenamento territorial dos municípios estudados – foi confirmada, porém é visível os obstáculos para a implementação dos instrumentos devido a fatores políticos, institucionais, orçamentários, técnicos dentre outros. Os dados empíricos apontam que, quando elaborados de forma técnica, contribuem para o fortalecimento do município quanto a questão jurídica, a expansão urbana e industrial, além de contribuírem para a proteção ambiental e o estabelecimento de uma governança coletiva.

Dentre as principais contribuições da pesquisa, primeiramente, destaca-se a análise realizada nos municípios que estão inseridos na Rota Bioceânica, o que permitiu identificar vícios na elaboração e aplicação dos instrumentos de planejamento territorial.

Em segundo lugar, é importante entender que o PD e o ZEE se complementam, não competem entre si e que não restringem nenhuma atividade, apenas norteiam suas implantações para um melhor resultado, reforçando a necessidade de integração dos instrumentos para criarem estratégias consistentes.

A chegada da Rota Bioceânica na região intensificará a urgência no planejamento territorial. Alguns municípios se encontraram ou perceberam suas potencialidades neste contexto, mas precisam materializar essa visão. Outros avançam com a revisão do PD e até mesmo o convênio para implementação integrada dos instrumentos, no entanto, tem-se o caso de Guia Lopes da Laguna que não possui sequer um PD, comprometendo sua capacidade de se inserir no desenvolvimento territorial e até mesmo aproveitar as oportunidades que a Rota Bioceânica poderia lhe oferecer.

A pesquisa reflete o diálogo entre o conhecimento teórico e a prática profissional que se adquiriu durante a formação no mestrado. A articulação entre autores clássicos e contemporâneos da Geografia, a conexão entre os conceitos de território, planejamento, gestão territorial e desenvolvimento sustentável, associada a análise dos municípios por meio de documentos e mesmo contato direto com representantes dos poderes locais e seu território, reforçam que o conhecimento geográfico é indispensável para compreender tais questões.

Compreende-se que se trata de uma pesquisa ampla e exploratória, a qual possibilita a abertura de novas investigações e evidencia a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre

os mecanismos de governança federal, com possibilidade de investigar a viabilidade de arranjos cooperativos entre os municípios, inclusive em contexto internacional, analisando como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) pode dialogar com as políticas setoriais. Tal abordagem ampliaria a compreensão sobre os desafios e as oportunidades do ordenamento territorial ao longo da Rota Bioceânica, reconhecendo que o tema é amplo, dinâmico e exige continuidade investigativa.

Considerando os apontamentos levantados, entende-se que a continuidade da pesquisa pode se estruturar em vários eixos complementares, entre eles: a análise comparativa dos modelos de governança territorial nos países da Rota Bioceânica (Brasil, Paraguai, Argentina e Chile) para extrair boas práticas e arranjos cooperativos; investigar a articulação do ZEE com políticas setoriais como recursos hídricos, infraestrutura e desenvolvimento regional; estudos de impacto transfronteiriço que considerem as bacias hidrográficas compartilhadas; desenvolver diretrizes para cooperação intermunicipal, com recomendações para criação de consórcios ou comitês gestores que viabilizem a implementação coordenada do ZEE e dos Planos Diretores ao longo da rota.

Por fim, o ordenamento territorial não é apenas uma exigência legal, mas uma necessidade estratégica, o PD e o ZEE são instrumentos que possuem potencialidade para orientar o desenvolvimento territorial e que o desafio não está nas suas elaborações, mas em construir o entendimento de que eles são capazes de transformar o território estrategicamente para seu amplo desenvolvimento em uma perspectiva de curto, médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS

AYRES, F. M. **Análise da paisagem e o ordenamento territorial Municipal, por meio zoneamento ecológico-econômico**. 2018. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional). Universidade Anhanguera, Campo Grande, 2018.

AYRES, F. M *et al.* **Gestão territorial como função socioecológica para o Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal, em Jaraguari, Mato Grosso do Sul**, UEMS: Campo Grande, 2025 (no prelo).

ANDRADE. J. C. Visões Governamentais. *In*: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 13-14 nov. 2003. Brasília. **Anais [...]**, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

ARROYO, M. Território, Mercado e Estado: uma convergência histórica. **GEOgraphia**, ano. 6, n. 12, 2004.

ASSIS, C. C; SARTI, J. S; ZWIRTES, G. P. Percepções do Brasil sobre o Plano de Integração de Simón Bolívar para a América Latina. **NOVAS FRONTEIRAS: Revista Acadêmica de Relações Internacionais da ESPM-Sul** - v.2, n.2. 2015 Disponível em <https://novasfronteiras.espm.br/RNF/article/view/59>. Acesso em 10 jan. 2026.

BARROS, P. S. *et al.* **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana**. Campo Grande-UEMS, Brasília, Ipea, 2020. 186 p

BALBIM, R.; CONTEL, F. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Editores Rogério Boueri e Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-48.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal**. Brasília. SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos / MMA – Ministério do Meio Ambiente, 1996.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Carmelo Peralta**: en la frontera del desarrollo. Plan estratégico de acción. Assunção: BID, Facen-UNA, MUVH, Gobierno Nacional, Municipalidad de Carmelo Peralta, 2022. Disponível em: <https://arai.muvh.gov.py/index.php/s/6zibrQjGJmLye9e>. Acesso em 12 abr 25.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Congresso Nacional, 1979

BRASIL. **Lei Federal 6.938 Institui a Política Nacional de Meio Ambiente**. Diário Oficial, Brasília, 1981

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

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. Casa Civil. Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto Federal 4.297, de 10 de julho de 2002**. Regulamenta o Art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Diário Oficial. Brasília, 2002.

BRASIL **Decreto Federal nº 11.962 de 22 de março de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Casa Civil. Brasília, 2024a.

BRASIL **Decreto Federal 11.920. de 14 de fevereiro de 2024**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial. Diário Oficial. Brasília, 2024b.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Consenso de Brasília – 30 de maio de 2023. Brasília: **MRE**, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023. Acesso 25 out. 2025

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Articulação Institucional. Rotas de integração Sul-Americana: relatório 2024a. Brasília: **Secretaria de Articulação Institucional/MPO**, 2024. 140 p. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/rotasdeintegracao> Acesso em: 22 mar. 2025.

BRONZO, C. Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. (Orgs.). **Gestão e avaliação das políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE SIDROLÂNDIA. **História. Sidrolândia**: Câmara Municipal, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camarasidrolandia.ms.gov.br/sidrolandia/historia>. Acesso em: 21 set. 2025.

CASSIO, G. **PLANO DIRETOR – 02/12/2025**, 1 ilustração. Disponível em <https://portomurtinho.ms.gov.br/2025/12/02/plano-diretor-02-12-2025/>. Acesso 10 jan. 2026

CABEZA, A. M. Ordenación del territorio en America Latina. **Scripta. Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**, Universidad de Barcelona, vol. VI, n. 125, 2002. Disponível em <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>. Acesso em 05 jan. 2025.

COMEXSAT. **Dados Gerais**. Disponível em <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso 15 abr. 2025.

COUNCIL OF EUROPE. **Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT) - Basic texts (1970-2010)**: Territory and landscape nº 3. Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2010. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/portal>. Acesso em 04 mar. 2025.

CORREDOR BIOCEÂNICO DE CAPRICORNIO. **Conheça o Corredor**, 2025. Disponível em <https://corredorbioceanico.org/pb/conoce-el-corredor/>. Acesso em: 07 mar. 2025.

COSIPLAN. **Plano de Ação Estratégica 2012-2022**. Disponível em https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf. Acesso 04 fev. 2025.

COSTA, W. M. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. *In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*, 2005. Brasília. **Anais [...]**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). MI, 2005. 78 p

DUARTE, L. S; CONTEL, F. B; BALBIM, R. Regionalização da saúde e ordenamento territorial: análises exploratórias de convergências. *In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*. Editores Rogério Boueri e Marco Aurélio Costa. Brasília: Ipea, 2013, p. 147-170.

FAPEC. **1 ilustração**, 2021

FERNANDES, F. N. Planejamento regional e o desafio da sustentabilidade. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 81-102, 2014. Disponível em <https://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=MzI=&l=tx>. Acesso 15 jan. 2025.

FERREIRA, V.J.R.P *et al.* Avaliação do ZEE no Município do Rio de Janeiro como ferramenta para a Gestão Territorial Integrada e Desenvolvimento Sustentável. **EURE (Santiago)** [online]. 2018, vol.44, n.131, pp.239-260. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612018000100239>. Acesso 03 maio 2025

FERREIRA, M. A. C. B. F; FONSECA, R. O.; AYRES, F. M. **O município de Porto Murtinho/MS e a Rota Bioceânica: uma análise da leitura comunitária do Plano Diretor Municipal**, 2024, *Revista Verde Grande: Geografia E Interdisciplinaridade*, v. 6, n.1, p. 162-193, 2024. DOI: <https://doi.org/10.46551/rvg2675239520241162193>. Acesso em 03 jan. 2025.

FONSECA, R. O. **A compensação ambiental no Brasil: compensação para que e para quem?**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FONSECA, R. O.; CAMILO PEREIRA, A. P. Território e ordenamento territorial: relações conceituais e concepções teóricas em análise. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 43, n. 01, 2023. DOI: 10.5216/bgg.v43i01.76371. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/76371> Acesso em 10 jan. 2025

FRAZÃO, A. Inquérito apura impacto ambiental da instalação de núcleo industrial no córrego Buriti em Jaraguari, 1 imagem, 2025. Disponível em <https://www.mpms.mp.br/noticias/2025/05/inquerito-apura-impacto-ambiental-da-instalacao-de-nucleo-industrial-no-corrego-buriti-em-jaraguari#>. Acesso 13 dez. 2025.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GASPAR, J. O Novo Ordenamento do Território; Geografia E Valores. *Scripta Vetera Edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona. 1995. Disponível em <https://www.ub.edu/geocrit/sv-39.htm> Acesso 15 jan. 2025

GUIA LOPES DA LAGUNA. **História**. Guia Lopes da Laguna, 2025.

GUILLEN, I. C. M. **O imaginário do Sertão: Lutas e resistências ao domínio da companhia Mate Laranjeira**. (Mato Grosso: 1890-1945)., 1991. Dissertação (Mestrado de História) UNICAMP, 1991.

GUIMARÃES, A. V. **Mato Grosso do Sul; Sua Avaliação Histórica**. Campo Grande; UCDB, 1999, 283 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População**. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente. Rio de Janeiro; Panorama, 2022. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/jaraguari/panorama> Acesso 15 abr. 2025

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto**. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente. Rio de Janeiro; SIDRA, 2024. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso 30 abr. 2025.

JARDIM. **Lei Complementar do Plano Diretor do Município de Jardim – MS. n° 103/2013**. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Jardim, Revoga a Lei Complementar n° 050, de 09 de outubro de 2006, e dá outras providências. Jardim, 2013.

JARAGUARI (MS). Dados Históricos do Município. **História**. Prefeitura de Jaraguari, 2022. Disponível em https://jaraguari.ms.gov.br/pagina/78_Historia-da-cidade.html. Acesso 16 maio. 2025.

JARAGUARI (MS). **Lei Orgânica Municipal 0001 de 05 de setembro 2016**. A Mesa da Câmara Municipal de Jaraguari, no uso de suas atribuições legais, com base no art. 18 do Regimento Interno combinado com o art. 27 da Lei Orgânica Municipal, Jaraguari, 2016.

JARAGUARI (MS). **Lei Complementar n° 902 de 31 de julho de 2019**. Dispõe e Institui o Plano Diretor do Município de Jaraguari e dá outras providências. Jaraguari: Prefeitura Municipal de Jaraguari, 2019

JARAGUARI (MS). **Lei Complementar n.º 1029 de 24 de abril de 2024**. Institui O Zoneamento Ecológico-Econômico Do Município De Jaraguari (ZEE/Jaraguari), Aprova A Primeira Aproximação E Dá Outras Providências. Jaraguari: Prefeitura Municipal de Jaraguari, 2024.

JESUS, L. C. **Erva-mate**: o outro lado: a presença dos produtores independentes no antigo Sul de Mato Grosso 1870-1970. Dissertação (Mestrado História) UFMS, CPDO, 2004. 190 p

JUNDIAI. **Prefeito discute projeto para transformar Jundiá em um hub regional de logística**. Notícias, 2023. Disponível em <https://jundiai.sp.gov.br/noticias/2023/03/09/prefeito-discute-projeto-para-transformar-jundiai-em-um-hub-regional-de-logistica/>. Acesso 10 jan. 2026

LANDIM, G. P. B. **O Plano Diretor no imaginário do planejamento urbano**: a construção espacial de Barra do Piraí e a culminância dos Planos de 1991 a 2016. 2022, p. 101. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Seropédica-RJ, 2022. Disponível em: <https://rima.ufrj.br/jspui/bitstream/20.500.14407/13774/3/2022%20-%20Gabriel%20de%20Paula%20Barbosa%20Landim.pdf>. Acesso 10 mar. 2025.

LARAZANI, C. G. Implantação do Corredor Bioceânico fortalece integração entre os países latino-americanos. **UFMS no Corredor Bioceânico**, 2020. Disponível em [» Implantação do Corredor Bioceânico fortalece integração entre os países latino-americanos](#). Acesso 02 fev. 2025.

LASTRE, H. M. et al. **Desenvolvimento é Política no Território**. Redesist, 2016

LIMA, L. G. D., ALVES, L. S. F. Ordenamento territorial e desenvolvimento regional: aproximações conceituais. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. **Celso Furtado**: a esperança militante (Desafios): vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 263-283. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection, vol. 3. ISBN: 978-65-86221-12-1. <https://doi.org/10.7476/9786586221688.0011>. Acesso 12 jan. 2026

MATO GROSSO DO SUL. Conselho Estadual das Cidades de MS (CEC-MS). **Ata da 150ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual das Cidades de MS**, realizada no dia 26 de junho de 2025. Campo Grande: AGEHAB/SEILOG, 2025. 2 p. Aprovada em: 21 ago. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Emenda Constitucional Nº 11, de 10 de dezembro de 1997**. Da nova redação ao capítulo VII, Da Política Do Meio Urbano, do Título VI, Da Ordem Social E Econômica Da Constituição Estadual. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, n. 4.680, v. 53, 22 dez. 1997. Disponível em <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/e121fad77289c54d04256c%2004007819fa/ea9bda7f224aa510042573f7004ab79b>. Acesso em 05 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 3.839, de 28 de dezembro de 2009**. Institui o Programa de Gestão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul (PGT/MS); aprova a Primeira Aproximação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Mato Grosso do Sul (ZEE/MS), e dá outras providências. Diário Oficial, nº 7.612, de 29 dez. 2009. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ms/lei-ordinaria-n-3839-2009-mato-grosso-do-sul-institui-o-programa-de-gestao-territorial-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-pgt-ms-aprova-a-primeira-aproximacao-do-zoneamento-ecologico-economico-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-zee-ms-e-da-outras-providencias>. Acesso 26 jan. 2025.

MELLO, N A. **Território, Meio Ambiente e Gestão**: os antagonismos vividos pelo Estado no âmbito das políticas ambientais. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MIDR - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Linha do Tempo Interativa: Histórico do Desenvolvimento Regional do Brasil. **MIDR**, 2024. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pcdr/materiais-didaticos-e-pilulas-de-conhecimento/linha-do-tempo-interativa-historico-do-desenvolvimento-regional-do-brasil>. Acesso em 01 mar. 2025

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Secretaria Nacional de Planejamento, Brasília, 2023, 69 p.
 MISSO, F. J; RIVAS, R. M. R. **Aspectos da Formação Econômica de Mato Grosso do Sul**. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.49 n.3, p. 601-632, jul.-set. 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ee/a/p3tdZYfvzwyjL8rgWwK69qr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso 25 nov. 2025.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, **As Rotas de Integração Sul-Americana são agora um Programa formal do MPO**. Ministério do Planejamento e Orçamento, 2026. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2026/as-rotas-de-integracao-sul-americana-sao-agora-um-programa-formal-do-mpo>. Acesso 23 fev. 2026

MISSIO, F. J; RIVAS, R. M. R. **Aspectos da Formação Econômica de Mato Grosso do Sul**. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.49 n.3, p. 601-632, jul.-set. 2019. DOI; <http://dx.doi.org/10.1590/0101-41614936fmr>.

MORAES. A. C. R. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*, 2003. Brasília. **Anais [...]**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). MI, 2005. 78 p

MORAES, A. C. **Geografia: Pequena História Crítica**. 21 ed. Annablume Editora, 2007.

NIOAQUE. **Prefeitura Municipal**. História, 2025. Disponível em <https://www.nioaque.ms.gov.br/>. Acesso 10 jan. 2025

PARADA, E. L. Política y políticas públicas *In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas Públicas*; coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v.1, p. 67-95

PARAGUAY, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. **A transformação do Chaco começa com as primeiras obras do terceiro trecho do Corredor Bioceânico**. 03 jun. 2024. Disponível em <https://mopc.gov.py/se-inicia-la-transformacion-del-chaco-con-los-primeros-trabajos-en-el-tercer-tramo-del-corredor-bioceanico/>. Acesso em 01 dez. 2025.

PRADO JR., CAIO. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PEREIRA, A. P. C.; ABRITA, M. B.; FONSECA, R. O. Circulação, desenvolvimento econômico e ordenamento territorial: elementos teóricos para análises de pesquisas sobre a Rota de Integração Latino Americana. **Confins**. 50, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.4000/confins.37445>. Acesso em 09 mar. 2025

PINHEIRO, K. S. F; GARCÊS, M. M. Mapeamento da Vulnerabilidade do Aquífero Do Parque Estadual do Bacanga: Comparação Entre Os Métodos DRASTIC, GOD E SINTACS. In: XXI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, Brasília, 21, 2015. **Resumos [...]** Brasília; Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2015.

PORTO MURTINHO. Prefeitura Municipal. **História**, 2025. PORTO MURTINHO. **Plano Diretor**, 2025 (a ser publicado).

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho Científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico, 2. ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

OLIVEIRA, A. U. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007, 184p

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 5 a 16 de junho de 1972, Estocolmo. **ONU - Conferências – Meio ambiente e desenvolvimento sustentável**, 2024. Disponível em <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>. Acesso em 18 nov. 2025

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução; FRANÇA, M. C. Editora Ática, 1993.

RAFFESTIN, A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. 1.ed., São Paulo : Expressão Popular : UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008. 368 p.

RODRIGUES, B. S. Integração Contemporânea na América do Sul: hemisférica, regional e multilateralista. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 6, n. 1, 87-113, 2020. Disponível em <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/18700/11640>. Acesso em 10 jan. 2026.

RUCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial, 2003. Brasília. **Anais [...]**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). MI, 2005. 78 p.

SIDROLÂNDIA. **Lei Complementar nº 030 de 10 set. 2006**: Institui o Plano Diretor do Município de Sidrolândia. Sidrolândia, 2006.

SIDROLÂNDIA. **Lei Complementar nº 109 de 28 dez. 2015**. Dispõe Sobre a Revisão do Plano Diretor do Município de Sidrolândia/MS e dá outras providências. Sidrolândia, 2015.

SIDROLÂNDIA. **Prefeitura Municipal**, história. Sidrolândia, 2024.

SILVA, S. P. Considerações Analíticas e Operacionais sobre a abordagem territorial em Políticas Públicas. In: BOUERI, R, COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília. Ipea, v. 3, 2013.

SILVA, S. A. Projeto nacional e políticas territoriais no Brasil. In: COSTA, W.M; VASCONCELOS, D. B. (Org.). **Geografia e geopolítica da América do Sul**: Integrações e

conflitos. São Paulo. FFLCH/USP, 2019.

SILVA, A. C. P.; FREITAS, M. M.; RODRIGUES, R. A. Estratégia metodológica de Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) na escala municipal: um exercício acadêmico de geografia política para a gestão do território. *L'Espace Politique*, [S. l.], v. 31, n. 1, 18 abr. 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacepolitique/4234>. DOI: <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.4234>. Acesso em: 8 jan. 2026.

SILVEIRA, M. L. Por uma teoria do espaço latino-americano. In: LEMOS, A. I. G et al (org.). **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires, Ed. Clacso, 2006.

STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2013. p. 29-82.

SPÓSITO, E. S. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**, UNESP, 2003, 218 p

TRATADO DE ASSUNÇÃO (26 de março de 1991). Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/> Acesso em 07 abr. 2025

UNASUL- AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO. **Conselho sul-americano de infraestrutura e planejamento**. COSIPLAN, 2011.

YAHN, N. **Com Rota Bioceânica, Porto Murtinho é preparada pelo Governo de MS para ser acesso ao Oceano Pacífico**, Notícias, 2025. Disponível <https://www.ms.gov.br/noticias/com-rota-bioceanica-porto-murtinho-e-preparada-pelo-governo-de-ms-para-ser-acesso-ao-oceano-pacifico> em. Acesso 12 jan. 2026

ANEXOS

