

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

MONICA AMENDOLA

**Uma avaliação do ordenamento territorial no processo  
de planejamento governamental:  
estudo do Rio de Janeiro**

versão revisada

São Paulo

2011

Monica Amendola

**Uma avaliação do ordenamento territorial no processo  
de planejamento governamental:  
estudo do Rio de Janeiro**

versão revisada

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana

Área de Concentração: Geografia Humana

Orientador: Profa. Dra. Ana Maria Marques Camargo Marangoni

São Paulo

2011

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

A511a

Amendola, Monica  
Uma avaliação do ordenamento territorial no  
processo de planejamento governamental: estudo do  
Rio de Janeiro / Monica Amendola ; orientadora Ana  
Maria Marques Camargo Marangoni. - São Paulo, 2011.  
287 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.  
Departamento de Geografia. Área de concentração:  
Geografia Humana.

1. Ordenamento Territorial. 2. Planejamento  
Governamental. 3. Planejamento Urbano e Regional. 4. Rio  
de Janeiro. 5. Aménagement du Territoire. I. Marangoni,  
Ana Maria Marques Camargo, orient. II. Título.

## Folha de Aprovação

Monica Amendola

### Uma avaliação do ordenamento territorial no processo de planejamento governamental: estudo do Rio de Janeiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana

Aprovado em:

#### Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

[Digite texto]

Aos meus pais,

Oswaldo (*in memoriam*) e Luiza

Verdadeiros  
amigos que sempre me deram as bases necessárias para passos mais largos  
na vida com muito amor, confiança e dedicação.

Ao Caio,

Filho amado que  
sempre me dá forças para prosseguir.

À Professora Ana Maria,

De uma  
incomparável sapiência e experiência, mostrava o caminho das pedras e nos  
momentos de insegurança, mostrou-se doce e firme.

## Agradecimentos

Meus sinceros agradecimentos a todas as pessoas e instituições que contribuíram de forma decisiva para a realização deste trabalho.

Agradeço a Profa Dra Ana Maria Marques Camargo Marangoni pela orientação, tamanha sabedoria e experiência de vida.

Meu apreço em especial às Profa. Dra. Monica Arroyo e à Geógrafa Dra. Cleide Poletto, que fizeram parte da banca de qualificação e puderam contribuir ao máximo com críticas e sugestões.

Aos colegas com os quais convivi e a todos da equipe da Secretaria de Pós-Graduação de Geografia Humana, Ana, Jurema, Rosângela, Maria Aparecida, José Firmino, pela atenção e eficiente atendimento às minhas demandas.

Aos bibliotecários de todas as universidades e instituições pelas quais passei, em especial a Rosana, Carlos e Antônio do IBGE; a Ângela do IPEA, a Teresa do IBAM; ao Rutônio da Biblioteca Nacional; a Cristiane do IPP, a Lígia e sua equipe da FGV.

À Glória, secretária e assessora do ex-Ministro do Planejamento, economista João Paulo dos Reis Velloso, que eficientemente intermediou a tamanha oportunidade de entrevistá-lo.

Ao considerável sociólogo Prof. José Arthur Rios com quem estive conversando sobre as favelas da cidade e que se disponibilizou a contribuir no que fosse necessário.

Ao CNPQ pelo apoio financeiro despendido.

## RESUMO

AMENDOLA, Monica. **Uma avaliação do planejamento no ordenamento territorial: o caso Rio de Janeiro**. 2011.287fls Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Esta tese avalia o ordenamento territorial urbano no planejamento da metrópole do Rio de Janeiro e de sua região de influência. O ordenamento territorial implica estabelecer conexões complexas e por vezes inusitadas. Envolto em numerosos conflitos políticos, o ordenamento territorial urbano carioca conjuga o impasse entre as expectativas da sociedade quanto ao acesso aos bens e serviços urbanos e o anacronismo dos instrumentos jurídicos, administrativos e normativos. A cidade do Rio de Janeiro, outrora capital federal (1834 a 1960), Estado da Guanabara (1960 a 1975) e, atualmente, capital do Estado do Rio de Janeiro (a partir de 1975), adquiriu numerosas peculiaridades no ordenamento de seu território. As dificuldades em estabelecer uma estrutura de planejamento urbano e regional, assim como as intervenções localizadas de elevado custo resultaram num espaço bastante segmentado e suscetível aos conflitos sociais e territoriais impeditivos para políticas públicas integradas em toda região metropolitana. A estruturação do espaço urbano carioca caracterizou-se por intensos conflitos oriundos da complexa estrutura interna de poderes sobrepostos; um conjunto de legislações urbanísticas excludentes, ineficazes no que se refere à justiça social; a intensa presença do governo federal em políticas locais; ineficiente estrutura organizativa e administrativa dos órgãos de planejamento do governo; distanciamento dos planos e programas da realidade dinâmica das relações sociais estabelecidas e principalmente pela descontinuidade das ações e políticas urbanas. Há que se considerar que hoje o ordenamento territorial deixou de ser apenas uma incumbência de um único representante político o intervir sobre o território. De modo conflituoso a proposta do ordenamento territorial vem se tornando um tema político importante ao se confrontar com o quadro de crise que se estabeleceu entre as formas e sistemas de governos centralizadores, nacionalistas e autoritários. O ordenamento territorial impõe reformas governamentais diante de uma realidade de novas repartições de poderes sobre o território, dos desafios lançados às administrações públicas e das mudanças do papel do governo no mundo de relações globalizadas.

Palavras-chave: ordenamento territorial, desenvolvimento territorial, planejamento governamental, Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

AMENDOLA, Monica. **Uma avaliação do planejamento no ordenamento territorial: o caso Rio de Janeiro.** 2011. 287 sht. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

This thesis evaluates the urban land use in planning of the metropolis of Rio de Janeiro and its region of influence. Evaluating the spatial planning in Rio de Janeiro implies establish complex and unusual bonds. Wrapped in many political conflicts, the spatial planning in the state combines the impasse between the society expectations regarding the access to the urban goods and services and the anachronism of the legal, administrative and regulatory requirements. The city of Rio de Janeiro, once federal capital (1834 to 1960), State of Guanabara (1960 to 1975) and currently capital of the State of Rio de Janeiro (from 1975 to nowadays), acquired many singularities in spatial planning. The difficulties of establishing a structure of urban and territorial planning and the located interventions of high cost resulted in a highly segmented space and susceptible to social and territorial conflicts, liable to affect integrated public policies across the whole metropolitan area. The structuring of carioca urban space was featured by a deep conflicts caused by the complex internal structure of overlapping powers; a set of ineffective and exclusionary urban legislation when it comes to social justice; strong presence of the federal government in local policies; inefficient organizational and administrative structure organs of government planning; detachment of plans and remoteness of plans and programs of the dynamic reality of social relations and especially by the discontinuity of urban policies and actions. There has to be considered that today, the land use is no longer just a task of a single political representative to speak on the territory. So the proposal of the spatial planning, in a conflicting way, is becoming an important political issue against the crisis situation that has developed between the forms and systems of centralized, nationalist and authoritarian government. The spatial planning imposes government reforms against a reality of new public offices and new challenges over the territory, of challenges posed to public administrations and to the changes of the government's role on the world of global relationships.

**Key-word:** spatial planning, territorial development, government planning, Rio de Janeiro



## RESUMÉ

AMENDOLA, Monica. **Uma avaliação do planejamento no ordenamento territorial: o caso Rio de Janeiro.** 2011.287 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Cette thèse évalue le planning d'aménagement territorial urbain de la métropole du Rio de Janeiro et sa région d'influence. L'aménagement du territoire entraîne à établir des liaisons complexes et inusitées. Entouré des nombreux conflits politiques, l'aménagement territorial urbain de Rio de Janeiro conjugue l'impasse entre les attentes de la société, en ce qui concerne à l'accessibilité aux biens et services urbains, et l'anachronisme des instruments juridiques, administratifs et nomatifs. La ville de Rio de Janeiro, dans le passé, capitale fédérale (1834-1960), État de la Guanabara (1960-1975) et actuellement capitale de l'État de Rio de Janeiro (à partir de 1975), a acquis des nombreuses spécificités dans l'aménagement de son territoire. Les difficultés à fixer une structure du planning urbain et régional, aussi que les interventions localisées à coût élevé ont déterminé un espace plus segmenté et susceptibles aux conflits sociaux et territoriaux qui rendent difficiles les politiques publiques intégrées dans toute la région métropolitaine. La structuration de l'espace urbain de la ville de Rio de Janeiro s'est caractérisée par des intenses conflits, issus de la complexe structure interne des pouvoirs superposés; un ensemble de législations urbanistiques d'exclusion, inefficaces en ce qui concerne à la justice sociale; l'intense présence du gouvernement fédéral dans les politiques locales; la structure inefficace d'organisation et d'administration des institutions de planning du gouvernement; les plans et les programmes éloignés de la réalité dynamique des rapports sociaux fixés et, principalement, par la discontinuité des actions et des politiques urbaines. Il faut considérer que, aujourd'hui, l'aménagement du territoire n'est pas seulement une tâche d'un seul représentant politique de intervenir dans le territoire. D'une manière conflictueuse, la proposition d'aménagement territorial est devenue un sujet politique important en face de la situation de crise, établie entre les formes et les système de gouvernements centralisateurs, nationalistes et autoritaires. L'aménagement du territoire impose des réformes gouvernementales en face d'une réalité de nouvelles répartitions des pouvoirs dans le territoire, des défis lancés aux administrations publiques et aux changements des rôles du gouvernement dans le monde des rapports globalisés.

Mots- L'aménagement du territoire, développement territorial, planning gouvernemental, Rio de Janeiro

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1974.....	134
Mapa 2 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2009 .....	134
Mapa 3 – Áreas de Planejamento.....	191

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Rio de Janeiro, sua Região Metropolitana e o Estado do Rio de Janeiro.....	26
Figura 2 – Fundação da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro – primeiro núcleo.....	127
Figura 3 – Plano de um Trecho do Rio de Janeiro e de Niterói.....	132
Figura 4 – A Delimitação do Grande Rio de Janeiro.....	133
Figura 5 – O Plano Agache.....	148
Figura 6 – Estado da Guanabara – Regiões Administrativas – 1.....	157
Figura 7 – Estado da Guanabara – Regiões Administrativas – 2.....	160
Figura 8 – O Plano Doxiadis.....	165
Figura 9 – Áreas de Planejamento – Macrozonas de Ocupação .....	206

## Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

