

## **POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS E A PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES TERRITORIAIS: O EXEMPLO DOS BAIROS JARDIM 25 DE AGOSTO E PILAR NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**

LOCAL PUBLIC POLICY AND PRODUCTION OF TERRITORIAL INEQUALITIES: THE EXAMPLE OF NEIGHBORHOOD'S GARDEN 25 AUGUST AND PILAR IN THE MUNICIPALITY OF DUQUE DE CAXIAS

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES Y LA PRODUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL: EL EJEMPLO DE BARRIO JARDÍN 25 DE AGOSTO Y PILAR EN MUNICIPIO DE DUQUE DE CAXIAS

**Leandro Almeida da Silveira<sup>1</sup>**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Brasil

[lealmeida123@yahoo.com.br](mailto:lealmeida123@yahoo.com.br)

### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo discutir as políticas públicas locais e sua aplicação no município de Duque de Caxias, mais precisamente nos bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar. Para alcançar tal intento, foi feito um levantamento bibliográfico de obras a respeito das políticas públicas e seus reflexos nestes territórios. O artigo encontra-se dividido em três tópicos: no primeiro, apresenta-se a relação entre alguns dos principais conceitos de território e as políticas públicas, assim como a importância dos municípios nas políticas públicas locais; no segundo tópico, é apresentada uma síntese da formação de Duque de Caxias e a influência deste processo na conjuntura socioeconômica do referido município; no terceiro, são analisados os bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar, a partir da comparação de variáveis de renda e infraestrutura. Dentre os resultados, identificou-se forte influência de políticas públicas locais, por meio da ação loteadora diferenciada, na produção de desigualdades socioespaciais entre os bairros selecionados. **Palavras-chave:** políticas públicas, território, Duque de Caxias, bairros.

### **Abstract**

This article aims to discuss local public policies and their implementation in the municipality of Duque de Caxias, more precisely in the districts Garden August's 25 and Pilar. To achieve this purpose, we made a literature review of works about public policies and their impact on the territory. Article is divided into three topics: in the first, shows the relationship between some of the key concepts of planning and public policy, and the importance of municipalities in local public policies; second topic is a brief history of the formation of Duque de Caxias and the influence of this process on the socioeconomic situation of the municipality; in the third section discusses neighborhoods Garden August's 25 and Pilar, from the comparison of variables of income and infrastructure. Among the results, we identified a strong influence of local public policies, through lotted action differentiated in the production of socio-spatial inequalities between the selected neighborhoods.

**Keywords:** public policy, territory, Duque de Caxias, neighborhoods.

### **Resumen**

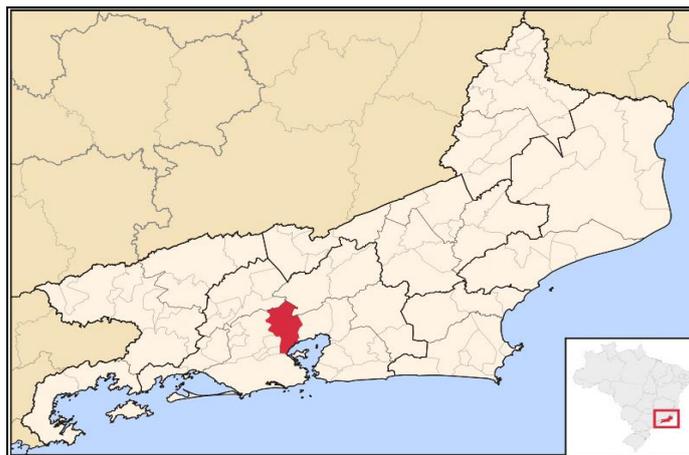
Este artículo tiene por objetivo discutir las políticas públicas y su aplicación en el municipio de Duque de Caxias, en especial en los barrios Jardim 25 de Agosto y Pilar. Para alcanzar tal propósito, hicieron un análisis bibliográfico de las obras al respecto de las políticas públicas y sus reflejos en estos territorios. El artículo encuéntrase dividido en tres tópicos: en el primero, presentase la relación entre algunos de los principales conceptos de territorio e de las políticas públicas, tal como la importancia de los municipios en las políticas públicas locales; en el segundo tópico, es presentada una síntesis de la formación de Duque de Caxias y la influencia de este proceso en la coyuntura económica del municipio mencionado; en el tercero, son analizados los barrios Jardim 25 de Agosto y Pilar, delante de las comparaciones de las variables de la renta y infraestructura. De entre los resultados, fue identificado fuerte influencia de las políticas públicas,

por meio de la acción loteadora diferenciada, en la producción de desigualdades socioespaciales entre los barrios seleccionados.

**Palabras clave:** políticas públicas, territorio, Duque de Caxias, barrios.

## Introdução

Este artigo tem por objetivo geral discutir as políticas públicas locais e sua aplicação no município de Duque de Caxias, mais precisamente nos bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar. A discussão aqui realizada terá como fio condutor a análise da aplicação de políticas diferenciadas para cada uma das porções do território duquecaxiense, situado na periferia da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, nas proximidades da capital do estado fluminense, conforme é demonstrado na figura 1.

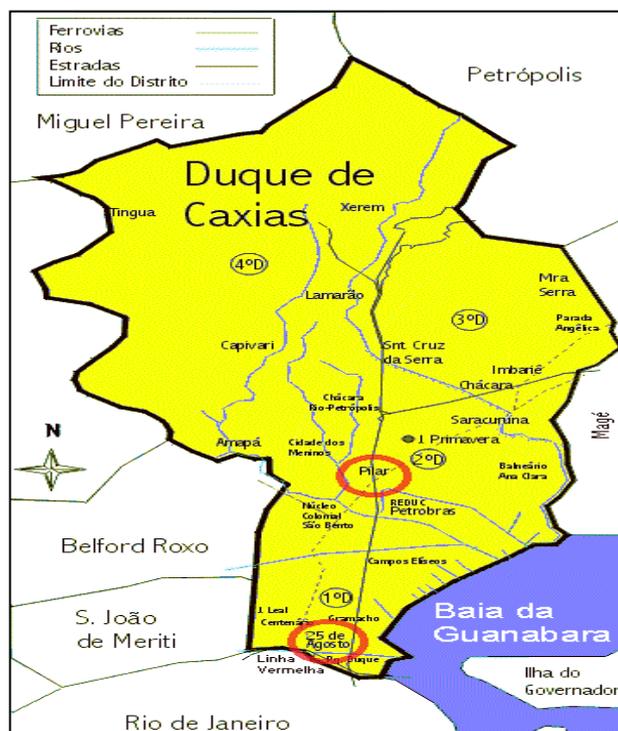


**FIGURA 1:** Localização do município de Duque de Caxias

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RioDeJaneiro\\_Municip\\_DuquedeCaxias.svg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RioDeJaneiro_Municip_DuquedeCaxias.svg)

A motivação para este trabalho está na identificação empírica da discrepância existente entre os bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar. Além disso, a pujança do PIB caxiense contrasta com os precários índices de qualidade de vida da maior parte de seus habitantes. Ao mesmo tempo em que possui o 2º maior PIB entre os municípios do estado do RJ e o 18º entre todos os municípios do Brasil (IBGE, 2010), ocupa as 52ª e 1796ª (PNUD, 2000) colocações no índice de desenvolvimento humano (IDH) do estado e do país, respectivamente. Portanto, nota-se uma situação social extremamente precária e em contraste com a grande produção de riqueza no município.

Por meio da comparação dos dois bairros selecionados, cuja localização é apontada na figura 2, buscar-se-á comprovar a presença de territórios abandonados pela gestão pública, seja pela ausência de recursos, má alocação dos mesmos e/ou ainda pelo investimento prioritário em alguns núcleos municipais em detrimento de outros.



**FIGURA 2:** Bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar no município de Duque de Caxias  
 Fonte: [http://www.webbusca.com.br/pagam/duque\\_caxias/mapa\\_duque\\_caxias.gif](http://www.webbusca.com.br/pagam/duque_caxias/mapa_duque_caxias.gif)

A questão central norteadora deste trabalho é: de que forma o poder público e as políticas públicas implementadas no espaço municipal colaboraram para a presença de desigualdades socioeconômicas e infraestruturais no município e, especificamente, entre os bairros 25 de Agosto e Pilar? A partir desta questão central, desdobrar-se-ão algumas questões: como os diferentes grupos de poder efetuaram a gestão desse espaço municipal? E qual a relação entre o nível de renda e a presença de infraestrutura pública nesses bairros?

Para a elaboração deste trabalho, escolheu-se efetuar um recorte temporal que vai da instalação da ferrovia em Duque de Caxias até os dias atuais, com a intenção de situar os problemas no espaço e no tempo. Contudo, a comparação entre Jardim 25 de Agosto e Pilar foi feita a partir de meados do século XX em diante, pois é neste momento que ocorre o desenvolvimento dos mesmos como bairros duquecaxienses.

O artigo encontra-se dividido em três tópicos. No primeiro, é feita uma discussão acerca do papel dos municípios na elaboração de políticas públicas e controle do território, à luz da nova legislação brasileira, além de demonstrar a relação entre alguns dos principais conceitos de território e as políticas públicas, com destaque para Saquet (2004) e Haesbaert (2002 e 2004). No segundo tópico, é apresentada uma síntese da formação socioeconômica de Duque de Caxias, essencialmente a partir de Lima (2010), Petrakis (2009), Simões (2007), Oliveira (2004) e Beloch (1986). No terceiro, são analisados os bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar, a partir da comparação de variáveis estatísticas selecionadas em Lima (2010) e IBGE (2010), relativas às condições socioeconômicas e à infraestrutura existente em cada bairro. Assim, espera-se obter um breve diagnóstico da qualidade de vida de cada um deles, permitindo relacionar o processo de ocupação e as políticas públicas efetuadas às desigualdades atuais destes diferentes territórios.

## Território e Políticas Públicas

Com o processo de redemocratização pelo qual vem passando o Estado brasileiro desde os anos 1980, novas discussões a respeito do território e das políticas públicas vieram à tona no país. A partir do fim da ditadura militar e, principalmente, com a nova Constituição de 1988, os entes locais passaram a ter maior força de gestão sobre seus territórios institucionalmente definidos.

A Baixada Fluminense, assim como os demais espaços do território brasileiro, vivenciou uma “febre emancipatória” (MARAFON et al., 2011) após a nova Constituição. Entretanto, mesmo antes do período de redemocratização, as emancipações já ocorriam na região. A exemplo, a criação do município de Duque de Caxias em 1943, num processo emancipatório conduzido pelas elites e pela sua relação com as comunidades, promovendo a criação de diferentes relações de poder no espaço.

Segundo Castro (2005), o poder assume três formas elementares: o poder *despótico*, o poder fundado na *autoridade* e o poder que se apoia na força da *política*. Fruto da coerção pela violência e ameaça, o poder *despótico* é criador de uma atmosfera de medo. Ao longo do século XX, tal dimensão de poder pôde ser claramente vista em Duque de Caxias, a exemplo da política exercida por Tenório Cavalcanti, político popularmente conhecido como “Homem da Capa Preta” e cujas estratégias de controle eram marcadas pela violência (ALVES, 2003; BELOCH, 1986).

O poder fundado na autoridade, por sua vez, é baseado nos preceitos de legitimação e concordância (CASTRO, 2005). Com o processo de redemocratização, tal vertente do poder se tornou mais comum, e é aplicada, muitas vezes, por meio do carisma daqueles que desejam “impor o poder”, e que para isso, utilizam como estratégia política o assistencialismo – que legitima a atuação de alguns agentes do espaço e o seu controle sobre os objetos e sobre as pessoas (CASTRO, 2005).

A terceira dimensão do poder, o poder *político*, possui como característica a união de aspectos dos dois poderes anteriores. Castro (2005, p.104) afirma que “ele compreende em sentido amplo, tanto a possibilidade de coerção, típica do poder despótico, quanto à autoridade, de fundamento legal”. Tal vertente do poder é vista nas múltiplas escalas da ação política do Estado Nacional – ou seja, nas três esferas de poder, que utilizam os poderes *despótico* e da *autoridade* em nome de um coletivo.

Duque de Caxias e o restante da Baixada experimentam ações e práticas sociais assistencialistas na forma de despotismo declarado, muitas vezes disfarçado pela legalidade. Outras vezes, porém, o poder nestes espaços é vivenciado sob a forma de autoridades reconhecidas e de acordos políticos que legitimam uma gestão articulada através dos municípios e de outras escalas administrativas (estado e federação). Assim, as múltiplas escalas de governo, juntamente com atores não-governamentais, passam a ser agentes no fomento de políticas públicas e estratégias de gestão, aumentando as responsabilidades da esfera municipal no combate às desigualdades socioespaciais.

Logo, pode-se falar numa descentralização do poder que, por conseguinte, implica diretamente noção de território e territorialidades. Ademais, as lutas e as relações sociais são, muitas vezes, melhor

compreendidas se vistas da escala municipal. Segundo Corrêa (1989), o espaço da cidade é o local e o objeto das lutas sociais, já que estas buscam o direito à cidade e à cidadania.

Dessa forma, urge a necessidade de discutir estes diferentes conceitos de território e territorialidades, à luz da tentativa de compreender suas aplicações atuais. Seus significados e acepções são fundamentais para a interpretação e a proposição de políticas públicas adequadas à nova realidade urbana.

De acordo com as concepções teórico-metodológicas utilizadas, é possível destacar diferentes conceitos de território. Isso porque cada autor enfatiza determinados aspectos do mesmo, que podem ser o econômico, político, cultural, ou mesmo as múltiplas relações entre eles. Então, fica clara a importância de compreender as principais abordagens sobre o conceito.

Na geografia tradicional, fortemente influenciada pelas ideias de Friedrich Ratzel, o conceito de território era “impregnado da noção de Estado ou de determinada área submetida ao controle de um Estado ou governo” (SILVA, 2011, p.19). Apesar disso, hoje “já se reconhece que nem todos os territórios são subordinados diretamente a qualquer tipo de organização do Estado” (SILVA, 2011, p.19), a exemplo dos territórios do crime, de grupos religiosos ou dos mais diversos grupos urbanos.

Becker (1983, p.8) afirma que o território passou a ser visto não apenas como “espaço próprio do Estado Nação, mas dos diferentes atores sociais, manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa”. Emerge também um novo conceito, derivado do conceito de território: a *territorialidade*. Segundo Robert Sack (1986),

[...] a territorialidade seria uma estratégia geográfica para controle de pessoas e coisas pelo controle de área, e estaria intimamente ligada às relações de poder para com quem e o que é controlado, afetado e influenciado no espaço geográfico (apud SILVA, 2011, p.20).

Portanto, as territorialidades seriam sempre vinculadas ao contexto social nas quais se inserem. São estratégias de poder e de manutenção independentes do tamanho das áreas a serem dominadas, configurando estratégias de controle territorial.

O teórico Claude Raffestin (1993) considera o território como um espaço físico de uma nação, marcado pelo poder e pela projeção do trabalho humano. Quanto à territorialidade de um espaço, afirma que ela ocorre quando o ator, seja qual for, se apropria do espaço, de forma concreta ou abstrata. Assim,

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Dessa forma, o autor considera que um território é construído a partir das relações de poder existentes. Uma vez que este poder é exercido por pessoas ou grupos de pessoas, não seria possível falar de relações sociais sem analisar suas implicações. Com isso, apesar de serem conceitos autônomos, território e poder precisariam ser discutidos em conjunto para a compreensão efetiva do conceito de território.

Já Marcelo Lopes de Souza (2005) enfatiza os aspectos políticos e culturais, defendendo que a noção de poder é íntima ao território, e que esta não pode ser confundida com violência e dominação. Para ele

(2005, p.111), “todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países membros da OTAN”.

Souza considera que “em qualquer circunstância, o território possui a materialidade que constitui o fundamento mais imediato de sustento econômico e de identificação cultural de um grupo” (2005, p.108). Portanto, a partir das considerações feitas, pode-se afirmar que Souza vislumbra um território multifuncional.

A análise de Rogério Haesbaert (2002 e 2004) aponta a necessidade de se ver o território a partir de três vertentes básicas. Na primeira, a *jurídico-política*, o território é visto como um espaço delimitado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal. A segunda é a *cultural*, que prioriza dimensões simbólicas e subjetivas, sendo o território visto como produto da apropriação através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço. Por fim, existe a dimensão *econômica*, que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho (HAESBERT, 2002).

Haesbaert (2004) também levanta a questão da multiterritorialidade, e afirma que esta seria fruto da união de três elementos: os territórios-zona, os territórios-rede e os aglomerados de exclusão. Tais formas seriam típicas da sociedade contemporânea, que mergulhada num processo de globalização e em complexos arranjos, muitas vezes excludentes, seria palco também de fragmentação em nível local.

De acordo com Haesbaert (2004), em cada tipo de território prevalece uma dimensão. Nos aglomerados de exclusão, o aspecto mais forte é o da exclusão socioeconômica das pessoas; ao passo que nos territórios-zona, é a lógica política que predomina. A perspectiva cultural pode ser vista, por sua vez, no processo de desterritorialização (HAESBAERT, 2002). Contudo, o autor afirma que

[...] esses três elementos não são mutuamente excludentes, mas integrados num mesmo conjunto de relações socioespaciais, ou seja, compõem efetivamente uma territorialidade ou uma espacialidade complexa, somente apreendida através da justaposição dessas três noções ou da construção de conceitos “híbridos” como o território-rede (HAESBAERT, 2002, p. 38).

Para Marcos Aurélio Saquet (2004), assim como para Raffestin (1993), o poder também é um elemento central na análise territorial. Saquet aponta a natureza como parte indissociável do território, e afirma que este é produzido pelas relações de poder articuladas por determinado(s) grupo(s) social(is). De acordo ele,

o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação (SAQUET, 2004, p. 81).

Corroborando as ideias de Haesbaert, Saquet faz uma análise das diferentes interpretações do conceito à luz das três vertentes apontadas por ele (política, econômica e cultural). Para o autor,

[...] as forças econômicas, políticas e culturais, reciprocamente relacionadas, efetivam um território, um processo social, no (e com o) espaço geográfico, centrado e emanado na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos, em diferentes centralidades/temporalidades/territorialidades. A apropriação

é econômica, política e cultural, formando territórios heterogêneos e sobrepostos fundados nas contradições sociais (SAQUET, 2004, p.28).

Conclui-se, portanto, que a compreensão adequada do território é necessária para a implementação de políticas públicas eficazes, seja qual for a escala político-administrativa. Entretanto, tradicionalmente, tais políticas foram extremamente conservadoras no Brasil, promovendo concentração de renda, exclusão social e cultural. Logo, realizadas pelos governos de maneiras distintas durante o século XX, não foram capazes de promover um desenvolvimento socioeconômico equilibrado no país.

Na década de 1990, o paradigma do neoliberalismo retirou ainda mais recursos das já combatidas ações sociais, prejudicando a efetivação de políticas públicas de combate às desigualdades, que pudessem levar à inclusão social. Por outro lado, com o processo de descentralização política, permitiu-se aos municípios efetuarem a gestão de seus recursos de maneira mais autônoma, o que colaborou para evitar perdas sociais maiores. Além disso, houve um aumento do número de sindicatos e movimentos populares, que passaram a ser atores responsáveis, juntamente aos governos, pela elaboração e aplicação de políticas públicas.

Neste contexto, analisar as políticas públicas locais passa a ser cada vez mais um elemento preponderante para compreender as dinâmicas dos territórios, dentre os quais o município de Duque de Caxias. Uma vez que determinadas estruturas socioeconômicas são resultantes de longos processos, é preciso traçar um panorama histórico deste município fluminense, para compreender de que maneira os agentes modeladores agiram na formação do espaço municipal. Desta forma, o tópico a seguir busca efetuar um breve diagnóstico da formação de Duque de Caxias, além de caracterizar suas dinâmicas mais recentes. Com isso, espera-se obter informações que expliquem em parte a atual desigualdade territorial encontrada no município.

### **Situando o município de Duque de Caxias no cenário fluminense**

Neste tópico, será traçado um panorama socioeconômico do município de Duque de Caxias, buscando compreender os aspectos contemporâneos do município à luz de sua evolução histórica. Duque de Caxias está inserido na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mais precisamente na região da Baixada Fluminense, com a qual compartilha uma série de características.

A organização desta região foi profundamente afetada pela criação da ferrovia, que – instalada em 1854 em Mauá, parte da atual cidade de Magé – foi a primeira ferrovia do Brasil. Em seguida, veio a Estrada de Ferro D. Pedro II que, por sua vez, cortava o território do município de Nova Iguaçu. O novo meio de transporte, porém,

[...] provocou a rápida desativação das vias fluviais. Os rios, utilizados cada vez com menor intensidade, foram sendo assoreados e obstruídos, em decorrência do desordenado desmatamento verificado no período anterior. Cedo começaram a ocorrer inundações e a região se viu pontilhada por charcos insalubres, transformando-se em foco de doenças, especialmente a malária. (BELOCH, 1986. p.20).

Posteriormente, a ferrovia seria a grande responsável pelo desenvolvimento do futuro núcleo do município de Duque de Caxias. Isso ocorreu com a criação, em 1886, da Estrada de Ferro Leopoldina, então chamada de *The Rio de Janeiro Northern Railway*. Seu traçado passou a ligar a cidade do Rio de Janeiro à Vila de Meriti – atual centro de Duque de Caxias. Ao mesmo tempo, os aterros feitos para a obra agravaram a já péssima situação de drenagem e malária na localidade. Ademais, as políticas públicas eram marcadas pela falta de efetividade e descontinuidade de ações.

Foi somente a partir de 1936 que a malária deu trégua à população. Os responsáveis foram o Serviço Nacional de Malária e a Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense, que efetuaram um programa com as seguintes ações: desobstrução dos rios através da limpeza e retificação dos leitos, reabertura de canaletas de drenagem e irrigação, identificação dos rios dissimulados pela vegetação, mapeamento geral da região e criação de equipes de manutenção (BELOCH, 1986; CARDOSO, 2010).

Enquanto isso, o aumento do número de estações e de viagens fez crescer o número de passageiros que passavam pela vila de Meriti. A partir daí, a Baixada Fluminense, com destaque para Duque de Caxias, passou por um notável crescimento demográfico. Tamanha expansão populacional aumentou as demandas sociais, e veio acompanhada com a implementação de políticas públicas fortemente segregadoras. Logo, faz-se necessário analisar a dinâmica populacional caxiense no decorrer do século XX, bem como seus efeitos sobre o território municipal.

Com a melhora da infraestrutura e o fim da ameaça da malária a partir dos anos 1930, a região baixadense se tornou atraente para a população. O crescimento demográfico na área central da então capital do país, o encarecimento dos terrenos e as políticas de erradicação dos cortiços fizeram com que os habitantes mais pobres do Rio de Janeiro, além dos muitos migrantes nordestinos, tivessem que “escolher” entre as favelas ou as recém-saneadas e acessíveis terras da Baixada Fluminense.

Além do intenso processo de favelização nos morros, a população de baixa renda promoveu uma expansão horizontal, ocupando subúrbios e áreas mais periféricas da antiga capital federal (PETRAKIS, 2009). Servidos pelas ferrovias e palco dos processos de loteamento popular e autoconstrução, eram estes os espaços cada vez mais distantes nos quais se alocava a massa trabalhadora do Rio de Janeiro (PACHECO, 1984).

Tal ocupação de áreas cada vez mais afastadas fez com que, em 1930, o tecido urbano já tivesse avançado e alcançando a Baixada Fluminense. Com isso, a explosão da demanda por terras promoveu um intenso fracionamento das antigas propriedades rurais, fazendo surgir muitos loteamentos (BELOCH, 1986).

Em 1931, Duque de Caxias foi elevado à condição de distrito de Nova Iguaçu, com sede na antiga estação de Meriti, e em 1943, tornou-se um município emancipado (SIMÕES, 2007). A mudança de função, contudo, não fez cessar a “febre dos loteamentos”. Como visto na tabela 1, estes continuaram a se expandir, com a diferença de que, a cada década, suas áreas médias foram progressivamente diminuídas. Por um lado, isso indica a constante diminuição da oferta de terrenos em relação à demanda e, portanto, sua progressiva valorização; por outro lado, demonstra o incessante declínio do padrão de vida dos compradores de lotes, constrangidos a restringir-se a espaços cada vez mais acanhados – alternativa única à favela.

**TABELA 1:** Os bairros duquecaxienses e os loteamentos de origem  
 Fonte: BRAZ, 2010, p.82 (adaptado).

BAIRROS FORMADOS A PARTIR DE LOTEAMENTOS NAS DÉCADAS DE 40 E 50		
Bairro atual	Loteamento de origem	Data de loteamento
Pantanal	Vila Santo Antônio	1959
Parada Angélica	Fazenda Tapera	1945
Jardim Primavera	Chácara Rio-Petrópolis	1947
Imbariê	Vila Ema	1942
Gramacho	Vila Leopoldina	1950
Figueira	-----	1943
25 de Agosto	Fazenda Engenho Velho	1951
Parque Paulista	Fazenda N.S. da Penha	1948
Dr. Laureano	Vila Caetano Madeira	1952
Pilar	N.S. do Pilar	1952
Engenho do Porto	Fazenda Engenho do Porto	1956
Pauliceia	Parque Pauliceia	1943
Lafayette	Parque Lafayette	1953
Saracuruna	Vila Vitória	1950

Tal processo transformou 38% da área de Caxias em loteamentos. Esse percentual cresceria se fossem desconsideradas as partes ocupadas por encostas, várzeas inundáveis, patrimônios públicos e outros terrenos não utilizáveis para esse fim, além de não terem sido computados os loteamentos clandestinos (BELOCH, 1986. p.25). A análise da tabela 1 permite constatar que muitos dos principais bairros do município surgiram de antigos loteamentos feitos entre as décadas de 1940 e 1950.

Esse movimento de expansão urbana em direção às periferias foi a base do que viria a ser a Área Metropolitana do Rio de Janeiro (ABREU, 1987). Esta se caracterizaria pela consolidação de uma estrutura urbana dicotômica, que opunha as áreas centrais do Rio de Janeiro às periféricas. Nas primeiras, moravam as classes mais abastadas, o poder público era atuante e criou relativa infraestrutura urbana. Já os espaços suburbanos, morada das classes populares, careciam de todo tipo de infraestrutura, além de sofrerem com a omissão do poder público (PETRAKIS, 2009).

Desta forma, com a conivência e, até certo ponto, com respaldo do poder público, aprofundava-se um padrão de estrutura socioespacial extremamente desigual. Afinal, “para que fossem mantidos os ideais de ordem eram necessárias desordens ignoradas ou imaginadas temporárias, como os loteamentos irregulares ou as favelas” (PETRAKIS, 2009, p.51). Por consequência, entre as décadas de 1940 e 1950, o município caxiense possuía poucos bairros e logradouros de exceção – ou seja, com relativo ordenamento territorial, como Jardim 25 de agosto, Jardim Primavera e Campos Elíseos – e uma enorme quantidade de bairros e loteamentos populares – como o Pilar. Segundo Braz e Almeida (2010, p.105), era uma “cidade partida, que crescia economicamente e separava-se socialmente em um mesmo movimento contínuo”.

Além dos loteamentos, em 1970, Duque de Caxias já apresentava mais de 5.000 domicílios em favelas situadas. Em 2000, o município possuía a segunda maior população residente em favelas do estado do Rio de Janeiro, e tinha, disparado, o maior contingente absoluto e relativo da Baixada (SIMÕES, 2007).

Os censos de 1960 e 1970 reiteram a praticamente inexistência de rede de esgotos, em que apenas cerca de 20% dos domicílios possuíam razoável escoamento de dejetos (BELOCH, 1986). Caracterizava-se assim a ocupação típica das cidades-dormitórios, com insuficiência de infraestrutura e equipamentos comunitários, implantação desordenada dos loteamentos e habitações de baixo padrão construtivo (BELOCH, 1986).

Nos primeiros vinte anos do município recém-emancipado, significativas mudanças alteraram profundamente seu perfil social e econômico. Num contexto de descentralização da indústria fordista no espaço metropolitano, Duque de Caxias ganhava importância pela farta disponibilidade de terrenos a baixos custos, permitindo manter a proximidade com a capital federal ao mesmo tempo em que se reduziam custos de produção. Entre as décadas de 1940 e 1960, a industrialização do Rio de Janeiro, principalmente nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, associada à crescente expulsão dos trabalhadores braçais das áreas mais valorizadas da metrópole fluminense, levou ao forte aumento populacional desta região.

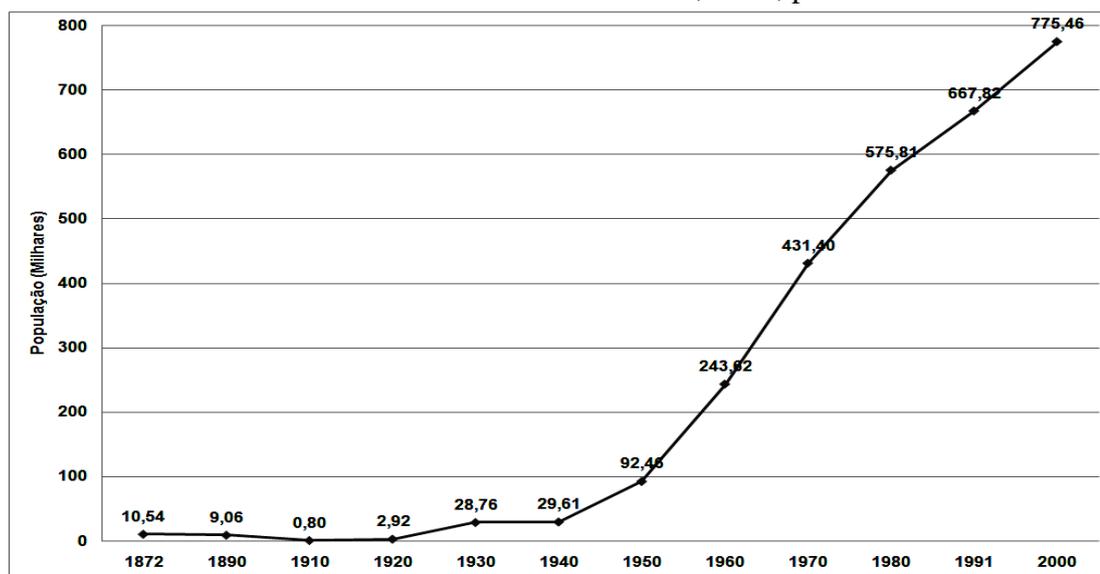
Inicialmente, unidades de pequeno porte dos setores têxtil, vidreiro, químico e farmacêutico instalaram-se no município (PETRAKIS, 2009, p.45). Em 1942, foi criada a Fábrica Nacional de Motores (FNM), e grandes contingentes de trabalhadores passaram a buscar emprego na estatal. Entre 1959 e 1970, a participação de Duque de Caxias na transformação industrial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro aumentou de 4,4% para 10,8% (BELOCH, 1986, p.31).

Nesse período, especificamente em 1961, o município passou a ter aquela que é a grande responsável pelo desenvolvimento de sua economia e do setor industrial: a REDUC (Refinaria de Duque de Caxias). No final dos anos 1970, esta refinaria, o complexo petroquímico instalado nas suas imediações e a antiga FNM eram, juntos, responsáveis por 95,8% do setor secundário caxiense, empregando 42,8% da mão-de-obra (BELOCH, 1986).

Destarte, o município de Duque de Caxias passou a atrair grandes contingentes populacionais, mas em proporção muito maior que os demais municípios da Baixada Fluminense. Isso se deve, em parte, pela maior proximidade com o Rio de Janeiro, o que facilitava o deslocamento pendular, constituído principalmente de levas de nordestinos, em busca de opção de trabalho e moradia.

A forte onda migratória dessas décadas promoveu uma explosão demográfica em Caxias. O gráfico 1 confirma que, a partir dos anos 1940, a população passou a crescer de forma intensa neste município. Somente entre as décadas de 1940 e 1960, houve um aumento populacional de quase dez vezes. Neste breve período de vinte anos, a população saltou de 29.618 para 243.626 habitantes.

**GRÁFICO 1:** Evolução da População do Município de Duque de Caxias (1872-2000)  
Fonte: LIMA, 2010, p.148.



Despreparado para tamanho aumento populacional, o município viu crescerem os problemas ligados à rápida e desordenada urbanização. De acordo com Braz e Almeida (2010, p.70), “a precariedade no acesso à água potável, a ausência de uma rede de captação de esgoto e a precariedade nos serviços de energia tornavam a vida no município um flagelo às pessoas”.

Contudo, nem todos os espaços do município apresentavam as mesmas precariedades infraestruturais. Isso porque, de acordo com Petrakis (2009, p.55) o modelo de loteamento popular voltado para uso residencial apresentava duas vertentes distintas: a *urbanização de status* e a *urbanização popular*. Sobre a primeira, Corrêa (1989, p.18) afirma que estas terras da periferia de amenidades são destinadas à população de status. Segundo o autor, os proprietários fundiários dessas terras agem também como promotores imobiliários, loteando, vendendo e construindo casas de luxo.

Sendo assim, de forma a atender os anseios de uma classe mais abastada, surgiram no município alguns loteamentos dotados de melhor infraestrutura. Ali o Estado se fazia presente, cobrando com rigor a adoção de padrões urbanos que tornavam os lotes mais caros, e por isso mesmo, inacessíveis aos mais pobres. Em Duque de Caxias, o exemplo mais evidente desta urbanização de status é o bairro Jardim 25 de Agosto, cuja ocupação é feita pela “elite” do município, constituindo verdadeiro “centro” em meio à periferia. Contudo, a maior parte dos demais bairros caxienses surge a partir de loteamentos que seguiram o padrão da urbanização popular que, segundo Corrêa (1989, p.19) se caracteriza por ocorrer em

[...] um setor periférico, não apenas distante do centro, mas sem amenidades, não atraindo, portanto, grupos sociais de elevado status, não resta aos proprietários fundiários senão o loteamento de suas terras como meio de extrair a renda da terra. E se trata de loteamentos populares, com o mínimo de infraestrutura. Tendo em vista o baixo poder aquisitivo da população que aí se desloca, não há interesse desses proprietários em se transformarem em promotores imobiliários. Apenas realizarão o loteamento; as habitações serão construídas pelo sistema de autoconstrução ou pelo Estado.

Os bairros Pilar, Imbariê, Parada Angélica e outros mais fizeram parte deste segundo tipo de urbanização. No caso do Pilar, chama atenção o fato de o bairro estar localizado na área de ocupação mais

antiga de Duque de Caxias, onde, em 1612, foi criada a capela de Nossa Senhora do Pilar do Iguassu, que daria origem, em 1637, à freguesia de mesmo nome (BRAZ; ALMEIDA, 2010, p.22).

Em 1704, foi inaugurado ali o “Caminho Novo do Pilar”, primeiro de vários novos caminhos criados para a passagem do ouro das Minas Gerais. Este caminho fez com que a Freguesia do Pilar passasse por uma época de pujança econômica (BRAZ; ALMEIDA, 2010, p.27). Contudo, apesar de sua importância histórica, o bairro do Pilar é atualmente marcado por problemas socioeconômicos, cujas condições de vida da população se mostram muito inferiores ao dos bairros nobres do município – principalmente quando comparado ao bairro Jardim 25 de Agosto.

Com efeito, é preciso espacializar a economia municipal, uma vez que o vigor expresso pelos números do PIB é bastante concentrado em determinadas localidades. Por isso, compreender a dinâmica atual da economia caxiense é uma forma de identificar os contrastes entre os diferentes bairros que compõem o território municipal.

A dinâmica econômica atual deste município pode ser exemplificada pelo PIB, pois Duque de Caxias possui o segundo maior PIB municipal do estado do Rio de Janeiro e o 17º entre todos os municípios do Brasil (IBGE, 2010), sendo boa parte deste oriundo da REDUC. Durante a década de 1980, o município apresentou crescimento econômico de 32,5%. No biênio 97/98, num universo de mais de cinco mil, foi um dos dez municípios com maior crescimento econômico (PETRAKIS, 2009). Diversas outras empresas têm se instalado no município, em grande parte pela posição geográfica caxiense privilegiada, próxima a importantes vias de acesso e ao mercado consumidor do Rio de Janeiro (PETRAKIS, 2009).

Este crescimento, segundo Petrakis (2009, p.50), é resultante de forte apoio de políticas públicas instauradas pela prefeitura local, como a concessão de terrenos, incentivos fiscais, apoio em infraestrutura entre outras medidas. Logo, faz-se necessário compreender qual é a espacialização das políticas públicas locais efetivadas, e de que forma elas podem ter contribuído para aumentar as distâncias sociais entre os bairros enobrecidos e os bairros periféricos de Duque de Caxias, exemplificados aqui, respectivamente, por Jardim 25 de Agosto e Pilar.

### **Uma análise de dois territórios caxienses: os bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar**

Este tópico visa comprovar que determinados conjuntos populacionais de Duque de Caxias possuem uma qualidade de vida inferior àquela que os indicadores econômicos do município poderiam sugerir. Buscaremos identificar desigualdades no acesso às infraestruturas urbanas por parte da população residente, de forma a comprovar que houve histórica desigualdade nas políticas públicas responsáveis pelo aparelhamento dos bairros, promovendo fortes disparidades entre eles.

Para isso, foram selecionados os bairros de Jardim 25 de Agosto e Pilar, localizados em áreas cujos loteamentos tiveram início em 1951 e 1952, respectivamente. A escolha destes bairros ocorreu porque ambos foram ocupados por loteamentos no mesmo momento, no início da década de 1950. A partir daí, contudo, a urbanização de ambos prosseguiu de maneira bem distinta.

A observação empírica permite notar que, atualmente, o bairro de 25 de Agosto é habitado pela população de maior renda do município, e seus habitantes gozam de boa infraestrutura e equipamentos urbanos de nível mais elevado. A qualidade superior destes equipamentos é explicada pela ocupação do bairro, que ocorreu a partir de um loteamento com bastante rigor quanto ao cumprimento dos padrões e normas urbanísticas. Com isso, elevou-se o custo dos terrenos e imóveis construídos, tornando-os inacessíveis à população de baixa renda, e estimulando a ocupação somente por aqueles de poder aquisitivo mais alto.

Desta forma, pode-se considerar que o bairro foi projetado, a partir de políticas públicas, para se tornar uma “periferia enobrecida”, ou seja, destinado à classe abastada, fazendo dele um espaço bastante distinto em comparação ao restante do município. Seguindo um modelo identificado por Corrêa (1989), o bairro 25 de Agosto cresceu como um espaço destinado à população de status. Nota-se que o padrão das habitações é formado predominantemente por casas de luxo e apartamentos de alto valor agregado, com forte especulação imobiliária (PETRAKIS, 2009). O bairro possui também diversas agências bancárias, shopping center, comércio e serviços abundantes, configurando um subcentro comercial e de serviços.

Por sua vez, o bairro Pilar é ocupado por uma população de renda mais baixa, e possui uma infraestrutura visualmente inferior à encontrada no bairro Jardim 25 de Agosto, como se pode notar na comparação entre as figuras 5 e 6. Defende-se aqui que as causas desta discrepância estão relacionadas ao tipo de loteamento feito no bairro Pilar, pois nesta localidade não houve rigor do poder público com o cumprimento das normas e padrões de habitação, de acordo com os padrões da urbanização popular.



**FIGURA 5:** Bairro 25 de Agosto  
Fonte: SILVEIRA, 2013



**FIGURA 6:** Bairro Pilar  
Fonte: SILVEIRA, 2013

A falta de fiscalização pública e a negligência com a qual esta porção do município foi tratada acabaram incentivando uma ocupação relativamente desordenada sobre uma área de precária infraestrutura,

ao passo que a concentração de investimentos públicos se dava sobre uma pequena parcela do território municipal, incluindo o bairro Jardim 25 de Agosto.

Não houve interesse em oferecer no Pilar uma infraestrutura semelhante à do bairro 25 de Agosto e, portanto, o controle urbanístico foi muito inferior. Formou-se assim a estrutura que Corrêa (1989) identifica como sendo de urbanização periférica, pois o bairro fica mais afastado do centro e não é dotado de qualquer amenidade significativa. Fracionada em loteamento popular a partir dos anos 1950, a área passou por rápida expansão de moradores, sem que houvesse um planejamento adequado. O sistema de autoconstruções imperou, uma vez que sequer houve ali políticas de Estado para construção de moradias.

A tabela 2 a seguir mostra a comparação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e outros indicadores dos anos de 1991 e 2000 em Duque de Caxias. O município apresentou queda de mais de 20 posições na classificação estadual (do 30º para 52º), e na lista nacional, queda de mais de 500 posições (do 1241º para 1796º). Mesmo que fossem levadas em conta as emancipações de novos municípios, o fato de Caxias ser um dos municípios mais populosos e mais prósperos do país, se considerado seu PIB, revela a discrepância entre o desenvolvimento econômico e a superação das desigualdades sociais.

**TABELA 2:** Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M)  
– Duque de Caxias-RJ (1991-2000)  
Fonte: LIMA, 2010, p.155.

Indicador	Ano	
	1991	2000
Esperança de vida ao nascer (em anos)	65,17	67,49
Taxa de alfabetização de adultos (%)	88,27	92,00
Taxa bruta de frequência escolar (%)	62,40	77,87
Renda per capita (em R\$ de 2000)	174,92	226,14
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	0,700	0,753
Classificação na UF	30º	52º
Classificação Nacional	1241º	1796º

A análise histórica do município de Duque de Caxias permite identificar a grande importância dos loteamentos para a ocupação populacional e conseqüente formação de grande parte de seus bairros. Entretanto, apesar de uma origem aparentemente semelhante, a evolução ocupacional dos diferentes espaços do município ocorreu de maneira bastante diferenciada, o que se torna perceptível pela análise dos indicadores sociais. Para a comprovação destas desigualdades, especificamente entre os bairros Jardim 25 de Agosto e Pilar, foram utilizados dados indicadores de infraestrutura urbana e de renda.

Entre os indicadores de infraestrutura urbana, utilizaram-se três: porcentagem de moradores em domicílios particulares permanentes com acesso à rede geral de água; porcentagem de moradores em domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou água pluvial; e porcentagem de moradores em domicílios atendidos por coleta de lixo.

Se ofertados de maneira adequada, estes serviços podem ser propulsores de uma saúde pública de qualidade aos habitantes de uma cidade, impactando diretamente nos indicadores sociais da população. Porém, os dados de Duque de Caxias mostram uma má distribuição da rede de abastecimento de água pelos

bairros, situação que reduz os índices de qualidade de vida no território por ampliar, por exemplo, as doenças provenientes da diminuta qualidade do saneamento básico.

Como o próprio nome aponta, este se apresenta como um item básico, e não um serviço de luxo; portanto, os cidadãos de baixa renda não podem ser privados de sua oferta. E por isso, sanear o espaço habitado deve ser prioridade entre as políticas públicas. Até mesmo porque, uma vez desenvolvidas doenças em decorrência da falta de saneamento, a precária situação econômica da população menos abastada torna mais difícil o tratamento das mesmas, aumentando o risco de graves danos à saúde.

Quanto à rede de esgotos, nota-se na tabela 3 que a quantidade de moradores com acesso a este serviço varia em índices muito baixos no bairro Pilar, entre 40 e 60%; enquanto no bairro 25 de Agosto varia entre 60,1 e 89,6%. Ou seja, o índice mínimo do bairro nobre é a taxa máxima do bairro periférico, o que os coloca em polos opostos na qualidade da oferta deste serviço básico.

**TABELA 3:** Moradores em domicílios atendidos por serviços selecionados  
Fonte: Organizado por SILVEIRA, 2013; dados disponíveis em LIMA, 2010.

Bairros selecionados	Rede Geral de Água Canalizada (%)	Rede Geral de Esgoto ou Água Pluvial (%)	Serviço de Coleta de Lixo Domiciliar (%)
Pilar	25,01 - 50,00	40,1 - 60,0	75,1 - 90,0
25 de Agosto	85,01 - 97,16	60,1 - 89,6	90,1 - 100,0

Ainda na tabela 3, nota-se que mais de 85% dos moradores do Jardim 25 de Agosto possuem acesso à rede de água canalizada, ao passo que menos de 50% podem desfrutar deste serviço no bairro Pilar. Cabe citar que a área com os maiores mananciais de água doce potável do município ficam mais perto do bairro Pilar que de 25 de Agosto. Mesmo assim, é o bairro enobrecido o que, dos dois comparados, possui maior acesso à água canalizada. Fica claro, desta forma, que o problema não é oriundo da distância em relação aos mananciais, mas sim da distribuição das águas pelo município.

A análise dos três indicadores selecionados deixa clara a existência de uma distância significativa no que diz respeito aos aparelhos de infraestrutura entre os dois bairros, cuja ocupação populacional também é bastante diferenciada. Isso porque, com a análise dos indicadores de renda, é possível notar que os habitantes do bairro Pilar possuem um perfil socioeconômico de nível inferior aos do bairro 25 de Agosto.

Com efeito, cremos que desfrutar de patamares mínimos de qualidade de vida em Duque de Caxias é algo determinado pela capacidade financeira dos indivíduos. Cremos também que a existência de uma forte segregação socioespacial entre os dois bairros pode ser comprovada tanto pelos indicadores de infraestrutura quando pelos níveis de renda e escolaridade. Portanto, é preciso confirmar estes indicativos a partir da comparação dos dados socioeconômicos dos dois bairros. Na tabela 4 a seguir, são apresentadas quatro indicadores de renda capazes de precisar melhor as disparidades entre os bairros selecionados.

**TABELA 4:** Indicadores econômicos do município de Duque de Caxias (2000)  
 Fonte: Organizado por SILVEIRA, 2013; dados disponíveis em LIMA, 2010.

Bairros selecionados	Responsáveis por Domicílio com Renda Igual ou Maior do que 5 salários mínimos (%)	Responsáveis por Domicílio com Renda Igual ou Maior do que 10 salários mínimos (%)	Responsáveis por Domicílio Sem Rendimento (%)	Rendimento Médio Mensal dos Responsáveis por Domicílio (SM)
Pilar	10,1 - 20,0	1,1 - 2,5	15,1 - 18,0	3,1 - 4,0
25 de Agosto	25,1 - 49,6	10,1 - 20,9	4,7 - 5,0	4,1 - 7,9

A tabela anterior permite notar que é comum a existência de responsáveis por domicílio com renda superior a cinco salários mínimos em Jardim 25 de Agosto, uma vez que o intervalo demarca entre 25,1% e 49,6%. Ou seja, até praticamente a metade dos responsáveis pelo cumprimento do orçamento doméstico possuem condições financeiras relativamente elevadas. É expressivo também, considerando um município periférico da Baixada Fluminense, a taxa de 10,1% a 20,9% de responsáveis por domicílio com renda de mais de dez salários mínimos.

Já no bairro Pilar, chama atenção a ínfima porcentagem de provedores de domicílio com renda acima de 10 salários mínimos, não ultrapassando 2,5%. Pouco expressivo também é o número relativo de responsáveis com renda maior que cinco salários mínimos, chegando no máximo a 20%. Com isso, pode-se concluir que cerca de 80% dos responsáveis por domicílio deste bairro sustentam suas famílias com menos que cinco salários mínimos por mês. Nota-se também considerável quantia de responsáveis por domicílio sem rendimento, que ficam entre 15,1% e 18%. Pouco se vê deste problema em 25 de Agosto, onde não há mais que 5% de responsáveis sem renda.

No bairro Pilar, os responsáveis por domicílio possuem rendas médias significativamente inferiores aos moradores do bairro 25 de Agosto. No bairro enobrecido a faixa de renda fica entre 4,1 e 7,9 salários. Já no bairro periférico, a renda média destes responsáveis fica entre 3,1 e 4 salários mínimos. Sendo assim, comprova-se que é irrisória a quantidade de pessoas com renda muito elevada no bairro Pilar, o que certamente influencia a qualidade de vida da população local.

Para definir com mais precisão o tamanho da disparidade entre os dois bairros, recorreremos ao uso de um índice desenvolvido na dissertação de mestrado de Lima (2010). Em seu trabalho, foi criado um indicador nomeado Índice do Déficit Social (IDS), feito com base em sete outros indicadores, incluindo variáveis de renda, escolaridade, oferta de água, saneamento básico e coleta de lixo. O IDS varia de 0 a 100, e quanto mais próximo de 0, mais desenvolvida e menos desigual é a localidade.

**TABELA 5:** Indicadores sociais do município de Duque de Caxias (2000)

Fonte: Adaptado de LIMA, 2010.

Bairros selecionados	Taxa de Analfabetismo dos Responsáveis por Domicílio (%)	Índice do Déficit Social
Pilar	10,1 - 15,0	25,71 - 32,48
25 de Agosto	1,8 - 5,0	8,32 - 18,56

De acordo com a tabela 5, é possível identificar que o déficit social atinge um intervalo entre 25,1 e 32,48 no Pilar. Já o bairro Jardim 25 de Agosto possui um IDS bem mais próximo a zero, situando-se no intervalo fechado de 8,32 - 18,56. Assim, tem-se um dado determinante na desigualdade entre dois bairros, cujo nascimento foi contemporâneo, mas com desenvolvimento profundamente desigual. Este dado se soma aos demais apresentados aqui anteriormente, comprovando que o território municipal foi palco de políticas públicas diferenciadas de acordo com a localidade.

Apesar de cerca de um terço da população caxiense só ter acesso à água não tratada obtida através de poços ou nascentes, menos de 15% dos habitantes de 25 de Agosto sofrem com este problema. O mesmo problema acontece com o esgotamento sanitário e o recolhimento do lixo domiciliar. Reafirma-se aqui uma distribuição irregular da rede de saneamento básico, não sendo este um problema municipal homogêneo, mas sim de determinados territórios do município, o que impede a água de chegar às residências “mais longínquas” por “problemas operacionais diversos”, mesmo que estas não estejam exatamente tão distantes assim da área central, caso do Pilar.

Com efeito, o abastecimento de água, o tratamento de esgoto e a coleta de lixo constituem ações pouco eficazes em toda a Baixada Fluminense. De fato, a melhoria de tais serviços poderia evitar os efeitos nocivos à saúde das populações nos mais diferentes territórios. Contudo, é preciso direcionar as políticas públicas para a resolução dos problemas principalmente nas áreas mais prejudicadas pelo histórico de abandono, a exemplo do bairro Pilar e demais periferias oriundas de loteamentos populares e/ou distantes dos núcleos municipais.

As políticas territoriais de Duque de Caxias devem proporcionar melhoria na qualidade de vida da população, sobretudo das que possuem maiores índices de déficit social. Ao poder municipal, pela maior proximidade com os cidadãos, cabe identificar os problemas e trabalhar junto às demais esferas de poder (estadual e federal) a viabilização de políticas integradas e, portanto, mais eficazes. O planejamento e a gestão destas políticas, se bem articuladas, podem fomentar, em médio ou longo prazo, a requalificação de territórios abandonados, transformando-os em espaços com efetivo desenvolvimento socioespacial, levando melhoras significativas à qualidade de vida das numerosas populações que os habitam.

### **Considerações finais**

O presente trabalho se propôs a discutir as disparidades entre determinados espaços do município de Duque de Caxias, a partir do exemplo comparativo entre os bairros Pilar e Jardim 25 de Agosto. Buscou-se

identificar heterogeneidades nas políticas públicas territoriais historicamente aplicadas nos respectivos bairros, e se estas seriam agentes responsáveis pela desigualdade observada atualmente. Para tanto, foi necessário trabalhar com os conceitos de território e políticas públicas à luz do desenvolvimento do município de Duque de Caxias e, numa escala maior, a região da Baixada Fluminense.

O PIB caxiense é derivado principalmente de atividades industriais específicas, o que não significa que os recursos são responsáveis pelo desenvolvimento econômico populacional. Destarte, apesar do alto PIB de Duque de Caxias, a população residente do município não desfruta, de maneira geral, de condições socioeconômicas elevadas. Porém, importantes diferenças existem quando se comparam os diferentes espaços ocupados no município; em alguns deles, os habitantes não possuem sequer serviços públicos minimamente adequados. E com isso, a compreensão destas disparidades passa pela análise do processo de ocupação.

O território do atual município de Duque de Caxias sofreu um amplo período de abandono por parte dos gestores do território nacional, além da precariedade nas políticas públicas locais implementadas. Somente a partir dos anos 1930, passou a haver maior atenção às necessidades da região em que Caxias se inclui, realizando-se a partir daí políticas mais efetivas.

Constatou-se que houve no município uma ação loteadora com modelos diferenciados, mesmo naqueles espaços cujo processo teve início à mesma época. Em determinados territórios, o poder público agiu com mais rigor e estimulou o surgimento de periferias enobrecidas, a exemplo do bairro Jardim 25 de Agosto. Na mesma época e na maior parte do município, porém, o padrão de loteamento popular gerou, com a conivência das autoridades, habitações irregulares e precárias, como no bairro Pilar.

Sendo assim, o território municipal é cenário de profundas disparidades socioeconômicas, e a permissividade do poder público com os loteamentos populares desordenados ajudou a construir um panorama de precariedades nos bairros mais afastados da área central, a exemplo do Pilar. A disparidade entre os bairros escolhidos pôde ser confirmada pela comparação entre alguns dados de infraestrutura e renda. No bairro enobrecido, os serviços de abastecimento de água, tratamento de esgoto e coleta de lixo apresentam qualidade satisfatória, enquanto no bairro Pilar há significativa precariedade nestas infraestruturas.

Os indicadores de renda mostraram que a maior parte dos moradores de Jardim 25 de Agosto desfruta de uma situação socioeconômica muito mais privilegiada que a maioria dos habitantes do bairro Pilar. Os níveis de escolaridade também se demonstraram superiores no bairro enobrecido. Com efeito, o índice de déficit social é muito maior no bairro Pilar que no bairro nobre. Portanto, defendemos que a ocupação do bairro Jardim 25 de Agosto por habitantes de renda mais elevada é uma consequência das políticas públicas desiguais, que impediram o acesso da população de baixa renda àquele que surgiu como um loteamento voltado para a classe mais abastada.

Para minimizar as desigualdades na qualidade de vida da população caxiense, é sugerido o uso mais eficaz dos novos poderes obtidos pela esfera municipal com a Constituição de 1988. Propõe-se que o poder público local tenha voz ativa na administração e que seja também entendido como parte importante do pacto

federativo nacional. Para implementar soluções efetivas, torna-se necessário modernizar o modelo de administração municipal, transformando as políticas públicas em políticas de Estado, e não políticas de governo.

A melhora na gestão do orçamento e dos recursos públicos, especialmente num município com PIB tão significativo como Duque de Caxias, tende a aumentar a capacidade do município em resolver seus problemas independentemente de recursos federais. Ao mesmo tempo, a partir e durante o processo de organização financeira, buscar a distribuição equilibrada de infraestrutura básica, saúde pública, transporte coletivo e demais recursos deve ser o caminho trilhado para alcançar maior equidade social, mitigando as disparidades existentes entre os bairros 25 de Agosto e Pilar.

## Notas

<sup>1</sup> Bacharel e Licenciado em Geografia pela UFRJ. Especialista em Políticas Territoriais no Rio de Janeiro e Mestrando em Geografia pela UERJ.

## Referências

ABREU, Mauricio de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987. 155p.

ALVES, José Cláudio Souza. *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2003. 197p.

BECKER, Bertha Koiffmann. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER et al. *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983, p.1-21.

BELOCH, Israel. *Capa Preta e Lurdinha: Tenório Cavalcanti e o povo da Baixada*. Rio de Janeiro: Record, 1986. 196p.

BRAZ, Antônio Augusto; ALMEIDA, Tânia Amaro Augusto de. *De Merity a Duque de Caxias: Encontro com a História da Cidade*. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2010. 128p.

CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304p.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989. 94p.

HAESBAERT, Rogério. A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda. São Paulo: *Terra Livre*, v. 1, n. 18, jan./jun. 2002, p.37-46.

\_\_\_\_\_. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 396p.

IBGE. *PIB dos municípios brasileiros*. 2010. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\\_Municipios/2010/pdf/tab01.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2010/pdf/tab01.pdf)

LIMA, Marcos Rangel de. *Desigualdades socioespaciais no Município de Duque de Caxias, RJ: uma abordagem interescalar*. 232f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais). Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Programa de Pós Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, IBGE, 2010.

MARAFON, Glaucio José; RIBEIRO, Miguel Ângelo; CORRÊA, Renata da Silva; VASCONCELOS, Vinícius Neves. *Geografia do Estado do Rio de Janeiro: da compreensão do passado aos desafios do presente*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Gramma, 2011. 161p.

OLIVEIRA, Rafael da Silva. Distintas noções de Baixada Fluminense: a busca do entendimento da constituição política da região – apresentação otimista sobre o seu crescimento latente. In: OLIVEIRA, Rafael da Silva (org.). *Baixada Fluminense: novos estudos e desafios*. Rio de Janeiro: Paradigma, 2004. p.17-47.

PACHECO, Susana Mara Miranda. *Produção e reprodução de loteamentos na periferia do Rio de Janeiro*. 218f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, 1984.

PETRAKIS, Giannis Hans Martins. *O Processo de Verticalização e a Especulação Imobiliária no Bairro 25 de Agosto, Duque de Caxias-RJ*. 88f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Instituto de Geografia, UERJ, 2009.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SAQUET, Marcos Aurélio. *O território: diferentes interpretações na literatura italiana*. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p.121-147.

SILVA, Jan Carlos da. O conceito de território na geografia e a territorialidade da prostituição. In: RIBEIRO, Miguel Angelo e OLIVEIRA, Rafael da Silva (orgs.). *Território, sexo e prazer: olhares sobre o fenômeno da prostituição na geografia brasileira*. Rio de Janeiro: Gramma, 2011. p.19-41.

SIMÕES, Manoel Ricardo. *A cidade estilhaçada: reestruturação econômica e emancipações municipais na Baixada Fluminense*. Mesquita: Entorno, 2007. 300p.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p.77-116.

## Sites consultados

<<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx>>

<[http://www.webbusca.com.br/pagam/duque\\_caxias/mapa\\_duque\\_caxias.gif](http://www.webbusca.com.br/pagam/duque_caxias/mapa_duque_caxias.gif)>

<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RiodeJaneiro\\_Municip\\_DuquedeCaxias.svg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:RiodeJaneiro_Municip_DuquedeCaxias.svg)>