

Der Wanderer über dem Nebelmeer (Peregrino sobre mar de nuvens), 1818.  
autor: Caspar David Friedrich

Revista de Geografia - v. 4, nº 1 (2014)

# A PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES TERRITORIAIS A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS - RJ

**Leandro Almeida da Silveira**

Bacharel e Licenciado em Geografia pela UFRJ. Especialista em Políticas Territoriais no Rio de Janeiro e Mestrando em Geografia pela UERJ. Professor 40h D.E. do Colégio Pedro II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Colégio Pedro II, R. São Francisco Xavier, 524 - Maracanã - Rio de Janeiro RJ - Cep 20550-900. E-mail: leoalmeida123@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. O artigo encontra-se dividido em dois tópicos: no primeiro, é apresentada a relação entre as esferas de gestão e as políticas públicas; no segundo, 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.

## 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. Article is divided into two 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 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.

## 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 proxi-

midades da capital do estado fluminense, conforme é demonstrado na figura 1.

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.



Figura 1: Localização do município de Duque de Caxias

Fonte: [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/54/RiodeJaneiro\\_Municip\\_DuquedeCaxias.svg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/54/RiodeJaneiro_Municip_DuquedeCaxias.svg)

Por meio da comparação dos dois bairros selecionados, 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.

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?

O artigo encontra-se dividido em dois 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 Haesbaert (2002 e 2004). No segundo tópico, são analisados os bairros duquecaxienses 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, pois seus significados e acepções são fundamentais para a interpretação e a proposição de políticas públicas adequadas à nova realidade urbana. Escolheu-se aqui trabalhar com a concepção formulada por Rogério Haesbaert.

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).

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 análise de dois bairros duquecaxienses: 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 2 e 3. 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 2:** Bairro 25 de Agosto  
Fonte: SILVEIRA, 2013



**Figura 3:** 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. 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 1 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 1: Moradores em domicílios atendidos por serviços selecionados**

| 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                             |

Fonte: Organizado por SILVEIRA, 2013; dados disponíveis em LIMA, 2010.

Ainda na tabela 1, 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 2 a seguir, são apresentadas quatro

indicadores de renda capazes de precisar melhor as disparidades entre os bairros selecionados.

**Tabela 2: Indicadores econômicos do município de Duque de Caxias (2000)**

| 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   |

Fonte: Organizado por SILVEIRA, 2013; dados disponíveis em LIMA, 2010.

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, recorremos 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 3: Indicadores sociais do município de Duque de Caxias (2000)**

| 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             |

Fonte: Adaptado de LIMA, 2010.

De acordo com a tabela 3, 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 cariense 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.

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.

### Referências bibliográficas

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

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

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.

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.

### Sites consultados

Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2000.aspx> Acessado em: 05/06/2013

Disponível em: [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/54/RiodeJaneiro\\_Municip\\_DuquedeCaxias.svg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/54/RiodeJaneiro_Municip_DuquedeCaxias.svg) Acessado em: 09/09/2013