

DAIANE SANTOS SILVA VIANA

## **POLÍTICA E PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**

**como promover uma o direito á cidade concomitante ao capital que  
influencia a organização social e espacial da sociedade?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários á obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Rio de Janeiro

2017

## FICHA CATALOGRAFICA

DAIANE SANTOS SILVA VIANA

## **POLÍTICA E PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**

**como promover uma o direito á cidade concomitante ao capital que  
influencia a organização social e espacial da sociedade?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários á obtenção do título de Especialista.

Aprovado em:

---

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Doutor em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

## LISTA DE SIGLAS

APA: Área de Proteção Ambiental

CEDAE: Companhia Estadual de Água e Esgoto

COMPERJ: Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

CF: Constituição Federal

DNOS: Departamento Nacional de Obras de Saneamento

ETE: Estação de Tratamento de Esgoto (ETE)

ERSB: Estudo Regional de Saneamento Básico

FABOR: Fábrica de Borracha Sintética

FNM: Fábrica Nacional de Motores

ICMS: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEA: Instituto Estadual do Ambiente

ITB: Instituto Trata Brasil

PD: Plano Diretor

MRA: Macrorregiões Ambientais

ONU: Organização das Nações Unidas

OMS: Organização Mundial de Saúde

PAR: Programa de Arrendamento Residencial

PMSB: Plano Municipal de Saneamento Básico

PNSB: Plano Nacional de Saneamento Básico

PIB: Produto Interno Bruto

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

REDUC: Refinaria de Duque de Caxias

SEA: Secretaria de Estado do Ambiente

SFH- BNH: Sistema Financeiro da Habitação do Banco Nacional de Habitação

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TER:Tribunal Superior Eleitoral

UC: Unidades de Conservação

ZEIA: Zona Especial de Interesse Ambiental

ZEN: Zona Especial de Negócios

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar de forma geral os impactos socioespaciais da política e planejamento urbano do município de Duque de Caxias, de sua emancipação política até os dias de hoje. Compreender se essas medidas promoveram mais o capitalismo ou a questão social. Nesse contexto, a proposta visa expor conceitos que sintetizem o panorama urbano de forma crítica e na perspectiva das classes menos favorecidas. Destina-se à sociedade militante caxiense que queira compreender a dinâmica do território e fundamentar suas lutas com conhecimento científico. Este tema foi escolhido por ser moradora do município e observar a pouca eficiência dos investimentos públicos, a ausência de planos urbanos integrados a outros municípios vizinhos, a conflitante fundamentação do Plano Diretor do ano de 2006 e principalmente por reconhecer não ter o direito à cidade. Para a elaboração foram utilizadas pesquisas bibliográficas e vivência em campo para o estudo de caso. O acesso ao direito à cidade concomitante com o capital que influencia a organização social e espacial da sociedade só ocorrerá se por meio de ferramentas de gestão, o governo municipal incluir de fato, o cidadão caxiense no incremento do crescimento econômico e urbano. Isso implica fornecer acesso aos meios de moradia, lazer, renda, saúde, educação e infraestrutura urbana de qualidade, independente da classe social ou local de moradia. Sua trajetória de crescimento deixa claro que os provimentos sempre foram e são voltados para a questão industrial e mais recentemente para a questão logística, portanto o bem estar do cidadão caxiense nunca está no cerne do planejamento da cidade.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano. Duque de Caxias, Rio de Janeiro. Política Urbana.

## ABSTRACT

The objective of the present project is analyze in general the impacts socio-spatial of the urban policy and planning of the county of Duque de Caxias, of its emancipation policy to the present day. Understand if the actions promoted more capitalism or the social question. In this context, the propose aims to expose concepts that synthesize the urban panorama in a critical way and in a less favored class perspective. Is intended to the Duque de Caxias' militant society that wants to comprehend the dynamics of the territory and fundament its fight with scientific knowledge. This theme was chosen because I am a habitant of the county and to observe the few efficiency of public investments, the absence of urban plans integrated to other near counties, the conflicting grounds of the Master Plan of 2006 and mainly to recognize to not have the right to the city. To the elaboration it was used bibliographic researches and the life in the field for the case study. The access to the right to the city is concomitant to the capital witch influences the social and spatial organization of society will only occur if through management features, the municipal government to include, in fact, the Caxias' citizen on the increment of economical growth and urban. This implies provide access to the means of habitation, recreation, income, health, education and quality urban infrastructure, independent of social class or local of habitation. Its trajectory of growth shows clearly that the provisions always was and are focused to the industrial question and more recently to the logistic question, therefore the Duque de Caxias' citizen well being never is in the concerns of the city planning.

**Key-words:** Urban planning. Duque de Caxias, Rio de Janeiro. Urban policy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	7
<b>2 A CIDADE COMO: FORÇA PRODUTIVA, ESPAÇO DO CONSUMO COLETIVO E OBJETO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA</b>	11
<b>3 EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL</b>	17
3.1 Panorama Geral	17
3.2 Da emancipação á cidade industrial	19
<b>4 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E O IMPACTO NO ESPAÇO URBANO</b>	23
4.1 A dinâmica da produção habitacional	25
4.2 O sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário	29
4.2.1 A questão do planejamento do saneamento básico	34
<b>5 PLANO DIRETOR (2006)</b>	38
<b>6 NO CAMINHO DOS FLUXOS GLOBAIS.</b>	43
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	46
<b>REFERÊNCIAS</b>	49



## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano pode ser compreendido como a técnica de diagnosticar e propor soluções reparadoras para muitos dos problemas das cidades, como, por exemplo, sua infraestrutura, seu sistema viário, seu uso e ocupação do solo. A questão da maioria das cidades brasileiras é que embora dispusessem e disponham de muitos planos urbanos, ainda assim continuam repletas de problemas, apesar deles. Sobretudo no tocante a preservação do meio ambiente e a questão social aliado ao desenvolvimento econômico.

Compreende-se a questão social como produto e expressão da contradição entre capital e trabalho. Essa contradição é oriunda do desenvolvimento da sociedade em que o homem tem acesso à cultura, natureza, ciência e às forças produtivas do trabalho social em contraponto ao crescimento da distância entre concentração/acumulação de capital e do aumento da miséria, da pauperização. Ambos são processos em que o objetivo é acumular capital e não garantir condições de vida para a população.

Essa falta de plenitude entre a elaboração, abordagem e implantação dos planos acabaram por gerar em sua maioria, cidades extremamente devastadas ambientalmente, sem condições básicas de locomoção, com grande desigualdade social, sem acesso à moradias à população de baixa renda, falta de saneamento básico, dentre muitos outros aspectos negativos. Assim como, durante muito tempo, os processos decisórios relacionados à gestão do espaço urbano dos municípios brasileiros eram monopolizados pelo poder público, ficando a sociedade impossibilitada de participar desses processos no contexto da gestão e do planejamento urbano.

A lei e a vontade do poder público não são suficientes para garantir o desenvolvimento urbano inclusivo. Por isso, a população tem que discutir as demandas urbanas e essa vontade cabe em qualquer tempo, em qualquer gestão, e ajuda na elaboração de ideias e caminhos para uma cidade mais humanizada por meio de uma democracia participativa.

Além disso, há quase 30 anos o artigo 182 da Constituição estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal,

conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade<sup>1</sup> e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico dessa política é o plano diretor (PD).

No tocante ao município de Duque de Caxias pode-se dizer que é a partir de fins dos anos 1920 que o mesmo passa realmente a ser atingida pela expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro. Os projetos implantados pelo Estado nas décadas de 1930 e 40 proporcionaram: a sobrevivência de um campesinato nas áreas periféricas do terceiro e quarto distritos<sup>2</sup>, a ocupação urbana e a incorporação da cidade ao projeto de desenvolvimento industrial do Estado Novo (por meio de um planejamento urbano modernista).

A cidade passou a ser conhecida como a cidade do motor, do trabalho e do trabalhador. A crescente movimentação de pessoas que trabalhavam na cidade carioca e residiam em Caxias produziu outra imagem da cidade, a de dormitório (SOUZA, 2002).

O crescimento populacional de Caxias foi ainda maior nos anos 1950, alcançando em torno de 161%, sendo o maior índice da Baixada Fluminense<sup>3</sup>. Estas encontraram um local totalmente insalubre e sem infraestrutura urbana suficiente. Por muitos anos governados à base do clientelismo<sup>4</sup> o qual teve forte influência no ordenamento da ocupação do solo.

Diversos fatores contribuíram para este crescimento, como: construção de rodovias, baixo preço dos lotes oferecidos, mínima ou total ausência de exigências

---

<sup>1</sup> A função social é o exercício regular, normal e racional da propriedade, com base nos interesses da sociedade. Significa que o proprietário deve dar destinação útil à propriedade, sem a mera especulação.

<sup>2</sup> O município é dividido em quatro distritos : Duque de Caxias(1º), Campos Elíseos (2º), Imbarie (3º) e (4º) Xerém.

<sup>3</sup> A Baixada Fluminense é uma região do estado do Rio de Janeiro que apresenta duas definições: uma em sentido amplo, outra em sentido estrito. Segundo a definição em sentido amplo, engloba a região de planícies entre a Serra do Mar e o litoral, desde Itaguaí até Campos dos Goytacazes. Já a definição em sentido estrito, que é a mais utilizada atualmente, abrange, dessa região, somente os municípios que se localizam ao norte do município do Rio de Janeiro, na região antigamente conhecida como Baixada da Guanabara. Fonte: Wikipédia, a enciclopédia livre.'

<sup>4</sup> Prática política de troca de favores, na qual os eleitores são encarados como "clientes". O político concentra seus projetos e funções no objetivo de prover os interesses de indivíduos ou grupos com os quais mantém uma relação de proximidade pessoal, e em meio a esta relação de troca é que o político recebe os votos que busca para se eleger no cargo desejado.

burocráticas, tarifas do transporte ferroviário unificado e subsidiado pelo governo, eletrificação total das linhas. Some a isso, a atração de trabalhadores para dar conta da construção e funcionamento de mais duas empresas estatais que se instalaram no município: a Refinaria Duque de Caxias (REDUC), com a construção iniciada em 1958 e concluída em 1961; e a primeira empresa petroquímica brasileira: Fábrica de Borracha Sintética (FABOR), em 1962.

Em 1970, dentre os municípios da Baixada, Duque de Caxias era o que apresentava maiores reservas em áreas livres, possibilitando várias alternativas para localização da atividade industrial. Configura-se então no município o mais rápido avanço industrial não apenas da Baixada, mas de todo o antigo estado do Rio de Janeiro.

As transformações socioeconômicas sofridas revelam que a cidade perdeu a característica de tão somente “subúrbio dormitório” do Rio de Janeiro; desenvolvendo uma economia própria e passando a se constituir também numa cidade industrial. Nas décadas 80 começa a se consolidar o Pólo Petroquímico de Duque de Caxias; e, no início deste século, recebe o Pólo Gás-Químico. Porém, apesar de todo este crescimento econômico continua com graves problemas sociais.

Assim sendo, buscou-se reunir dados/informações com o propósito de contestar ao seguinte problema de pesquisa no contexto do município de Duque de Caxias: como promover o direito à cidade concomitante ao capital que influencia a organização social e espacial da sociedade?

O objetivo do presente trabalho é analisar de forma geral os impactos socioespaciais da política e planejamento urbano do município, de sua emancipação até os dias de hoje, numa escala macro. Para isso será preciso investigar as políticas e planos urbanos mais relevantes que foram postas em prática e analisar de que forma promoveram mais o capitalismo ou a questão social.

Este tema foi escolhido por ser moradora do município e observar a pouca eficiência dos investimentos públicos, a ausência de planos urbanos integrados a outros municípios vizinhos, a conflitante fundamentação do Plano Diretor do ano de 2006 e principalmente por reconhecer não ter o direito à cidade. Nesse contexto, a proposta do trabalho visa apresentar conceitos, definições e ferramentas para

sintetizar o panorama urbano e examinar os impactos das tomadas de decisão do governo municipal.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas e vivência em campo, além de estudo de caso. A pesquisa bibliográfica baseou-se em publicações científicas, livros e sites da área de política e planejamento urbano. Os principais autores usados serão Castells, Lojkin, Lefebvre, Ribeiro, Singer e Tenreiro.

O trabalho de conclusão de curso estrutura-se em cinco capítulos, no primeiro é exposta uma reflexão sobre como a sociedade capitalista é marcada por contradições, ou seja, se de um lado existem as determinações do capital, de outro existem as forças sociais que resistem a essas determinações, como num jogo de cabo de guerra e por isso faz-se necessário observar os dois (ou mais) pólos contraditórios que se relacionam dialeticamente nas cidades; no segundo capítulo a história da emancipação do município e sua transformação em cidade industrial; no terceiro capítulo a questão do crescimento populacional e seu impacto na questão habitacional e no saneamento básico; no quarto capítulo uma breve crítica ao plano diretor e seu propósito, no quinto capítulo uma apresentação de como anda a questão econômica e qual o vetor de crescimento vigente no município e no quinto capítulo as considerações finais desta análise.

## **2 A CIDADE COMO: FORÇA PRODUTIVA, ESPAÇO DO CONSUMO COLETIVO E OBJETO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA**

O que é primordial nas cidades? Moradia acessível? O mobiliário urbano? Saneamento básico? Os sistemas de transporte, com largas avenidas permitindo o fluxo constante dos automóveis e ônibus? A gestão pública eficiente, que se pauta pela equação cujo resultado é sempre medido pelas variáveis custo e benefício?

Tudo isso pode colaborar para a melhoria da qualidade de vida urbana. Mas, certamente, o mais importante é a vivência solidária no espaço público, ou seja, o bem estar social. Entretanto, essa qualidade só se faz possível quando todos têm acesso aos meios de consumo coletivo independente da área em que moram.

Em muitas delas, o interesse privado (de construtoras e imobiliárias, por exemplo) parece sobrepor-se aos interesses públicos. Ao invés de uma expansão planejada, para atender as demandas dos cidadãos, as mesmas acabam ficando à mercê do mercado especulativo imobiliário, e com isso toda a infraestrutura urbana acaba por priorizar por atender este.

Isso se faz presente porque espaço e sociedade se relacionam dialeticamente no processo de produção e consumo direcionado pelo modo capitalista de produção. Ambos se desenvolvem a partir de interesses e necessidades criadas a fim de atender demandas específicas, as quais modificam o espaço.

Frente a este panorama, tem-se como objetivo propor um debate de compreensão dos objetos urbanos enquanto meios de consumo coletivo no contexto do processo de produção do espaço urbano a partir das leituras dos teóricos Castells, Lojkine, Singer e Ribeiro e como este processo acaba por construir, muitas das vezes, cidades não humanizadas.

Entende-se por meios de consumo coletivo objetos como: escola, creche, área de lazer, centro comunitário, serviço de atendimento à saúde, transporte coletivos, infraestrutura, os quais são imprescindíveis para as vidas das pessoas, principalmente para a população de baixo poder aquisitivo que, para suprir suas necessidades, depende em grande medida dos equipamentos e serviços públicos. Ao mesmo tempo, também são constantemente utilizados como instrumentos na

valorização do espaço, porque sua implantação modifica o preço do solo e a demanda pela localização, além de atrair novos fluxos.

Essa “produção” é regida pela lógica capitalista e acaba por se manifestar em caráter desigual no espaço urbano e por isto as pessoas são submetidas a viverem desprovidas dos meios de consumo coletivo afetando, suas condições de vida.

Neste sentido Castells faz uma analogia de que os objetos urbanos são para o processo de reprodução da força de trabalho, o que as empresas são para o processo de produção, entende o urbano como o lugar da reprodução da força de trabalho, que se caracterizam pelo consumo coletivo de bens e serviços os quais são direta ou indiretamente produzidos ou administrados pelo Estado.

Lojkine vai além desta questão quando faz alusão às lógicas capitalistas ocorrentes na cidade as quais tomaram não somente o solo como mercadoria, mas também tudo aquilo que o constitui. Nesse contexto, as infraestruturas, os equipamentos e os serviços urbanos não podem ser vistos como simples objetos estruturantes da cidade, pois integram o processo de produção do espaço e, juntamente com outros elementos, outros fatores e outras dinâmicas que passam a agregar valor ao solo urbano. Logo, renda.

Desta maneira, pode-se afirmar que a política de implantação e distribuição dos equipamentos e serviços públicos por parte do poder público não é realizada de forma a se considerar somente o compromisso social, mas com vistas a promover um diferencial entre as áreas e se fortalecer a segregação socioespacial de dada parcela da população e que o Estado se faz oniciente nessas ações.

Tanto que, no âmbito das políticas públicas de planejamento, o contexto territorial é raramente levado em consideração, em contrapartida, as relações econômicas e políticas estão cada vez mais presentes nas tomadas de decisões. Para isto empregaremos da análise de Singer e Lojkine a respeito do uso do solo urbano na economia capitalista para descrever essa relação.

Segundo Singer a ‘produção’ de espaço urbano acontece, em geral, pela inclusão à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola. Assim, à proporção medida em que há o aumento da necessidade por terras, os agentes produtores do espaço urbano promovem a agregação de novas terras à cidade. Com efeito, ocorre

a aumento da mancha urbana que implica numa contínua redefinição dos usos do solo e de uma reestruturação urbana.

Neste ponto, enquanto agente produtor do espaço urbano, o Estado assume papel de grande importância. É ele o principal provedor de infraestrutura e serviços e estabelece o marco jurídico referente à ocupação e uso do solo, intervindo de forma direta e indireta na atuação dos demais agentes, a exemplo dos incorporadores e construtores, representantes do capital imobiliário.

O Estado declara também que o solo urbano representa um falso capital, na medida em que seu valor não é produto do trabalho. Ele é, sem dúvida, algo que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva e sim a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade. Portanto, quando uma determinada parcela de terra é incorporada ao espaço urbano, o preço (logo renda) que é estabelecido para cada lote não tem relação alguma com o custo da nova implantação e menos ainda com a produção agrícola que porventura lá existia antes dessa operação. O solo urbano é na verdade uma mercadoria muito particular, pois amarra certas condições fundamentais de reprodução do capital e da sociedade, portanto gerador de renda fundiária.

De acordo com Lojkin duas condições são necessárias para a obtenção de renda fundiária urbana: a composição orgânica do capital investido que deve ser inferior ao capital social médio e a existência da instituição jurídica da propriedade privada (na prática, significa a monopolização do controle que o proprietário tem sobre uma dada porção do território da cidade).

Em outros termos, a propriedade privada permite a distinção entre os proprietários e os não proprietários de solo urbano e nesse caso se torna condição fundamental para que os primeiros controlem o acesso a terra e dela extraiam renda. Portanto, o aspecto central que motiva a renda absoluta é a capacidade intrínseca à propriedade privada da terra de gerar renda para o proprietário.

Como o solo é uma mercadoria monopolizável e não reproduzível, a propriedade privada coloca-se como um obstáculo à circulação do capital. Justamente por deter o monopólio do controle da terra, o proprietário tem total poder de decisão de colocar ou não seu terreno à disposição para aluguel ou

arrendamento, com vistas à obtenção de renda absoluta. De acordo com Singer o aluguel constitui a renda absoluta do solo urbano.

O que se quer dizer com isso é que a produção social do espaço urbano é que estabelece tal diferenciação intra-urbana, possibilitando aos proprietários fundiários extraírem renda diferencial. Isso tem a ver, em grande medida, com as condições de acessibilidade bastante heterogêneas que cada local desfruta no conjunto da cidade, logo, dos meios de consumo coletivos. Nesse sentido, o papel das “exterioridades” é muito importante para se compreender a valorização desigual das inúmeras localizações que compõem o espaço urbano.

A presença dos meios de consumo coletivos geram vantagens locacionais em comparação a localizações onde a demanda por esses serviços urbanos é muito maior. Na verdade, ao equipar o espaço urbano com a maior parte dos meios de consumo coletivos, o Estado acaba sendo o agente de maior responsabilidade no processo de valorização desigual das localizações que compõem a cidade capitalista e, por extensão, viabiliza a renda diferencial urbana.

Para exemplificar esta situação Ribeiro traz em seu texto uma análise das diferentes formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro das últimas décadas do século passado, até o início da década de 90, abordando desde os primeiros ensaios de formação de um mercado de habitações (com a construção de moradias coletivas conhecidas como "cortiços"<sup>5</sup>), até a constituição da moderna empresa incorporadora que hegemoniza as formas de produção da moradia, impondo um novo padrão de organização do espaço na cidade (que tem nos condomínios fechados de casas ou apartamentos a sua forma mais moderna de produção) com o atuante papel do capital incorporador.

Este, ao selecionar estrategicamente aspectos subjetivos que remetem a padrões de vida associados ao da elite, aliado à facilidade nos financiamentos, exerce significativo interesse a quem está à procura de uma casa própria. Porém, o pequeno tamanho das residências, a distância em que estão inseridos, além das regras e dos conflitos que permeiam o cotidiano nesses espaços, desmentem as

---

<sup>5</sup> Cortiço é a denominação dada a uma casa cujos cômodos são alugados, servindo cada um deles como habitação para uma família (geralmente de baixa renda) onde as instalações sanitárias são comuns.



promessas de uma melhor “qualidade de vida” a partir da aquisição de uma residência em um condomínio, privatizando então o acesso aos meios de consumo coletivo.

A manifestação de conflitos pelo uso do solo urbano decorrentes da fragmentação e monopolização (por uma classe) da propriedade da terra gera a necessidade da regulação estatal do processo de produção da cidade derivando daí o planejamento urbano. Afinal, o uso capitalista do solo urbano, habitualmente, não toma por base o princípio da igualdade territorial.

Os equipamentos coletivos de consumo em conexão direta com a produção do capital nos dias atuais necessitam da urbanização, tanto quanto antes, já que a urbanização, enquanto aglomeração, é que permitiu avançar na diminuição do tempo de produção e do tempo de circulação. Na diminuição desses tempos é que se encontram explicações para o desenvolvimento do urbano, que ao longo do tempo vêm assumindo diferentes configurações. Torna-se, assim, claro que o fenômeno urbano não é autônomo em relação às leis do capitalismo, embora pareça ser.

O que se pretende mostrar é que todo este processo vem resultando na crescente privatização dos espaços coletivos da metrópole contemporânea, a qual vem sendo disseminada pelo mercado imobiliário por meio da implantação de grandes empreendimentos privados. Assume-se que esta, cada vez mais, possui características de dispersão funcional e fragmentação, resultado do processo de desenvolvimento do modo capitalista de produção e das novas formas de produção do espaço urbano.

Os distintos interesses que aí estão em jogo, em grande medida, delineiam as ações que continuam a tornar o solo urbano numa valorizada mercadoria capitalista. Eles expressam, ao mesmo tempo, os pares dialéticos interesses coletivos versus interesses individuais e conflito entre o público e o privado, comuns na produção e reestruturação da cidade capitalista sob a égide da propriedade privada.

Além disso, a rápida urbanização e acelerada modernização da maioria das cidades dos países ditos de terceiro mundo, especialmente dotadas de práticas pouco eficientes ou não aplicadas de política e planejamento urbano -

desencadeiam problemas que hoje são causadores de grandes conflitos, esses problemas por sua vez são decorrentes de falhas no planejamento urbano e ambiental, que por sua vez são resultantes do uso indevido dos recursos naturais e deficiente distribuição das riquezas dos municípios.

. Dessa forma, o texto a seguir tem por objetivo destacar a evolução histórica da dinâmica espacial do município nos seus aspectos econômicos, políticos e sociais e mostrar como as forças capitalistas influenciaram no “desenvolvimento” do município.

### 3 EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL

#### 3.1 Panorama geral do município

O município de Duque de Caxias está situado na Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, possui população de 886.917<sup>6</sup> habitantes, apresentando densidade demográfica de 1.828 pessoas por km<sup>2</sup> – a 8ª maior do estado, segundo Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O total de 625.820 eleitores segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TRE-2016) representou 5,09% dos 12,4 milhões de eleitores do Rio de Janeiro, configurando-se o 3º colégio eleitoral fluminense. Ainda de acordo com o Censo 2010, 99,6% da população é urbana e apenas 0,4% é rural.

Ocupando a 22ª posição em Produto Interno Bruto(PIB) nacional (IBGE 2014), queira ou não, já se configura como uma cidade importante no mapa econômico nacional. Embora, apresente Índice de Desenvolvimento Humano 0,7 considerado alto, as disparidades socioeconômicas são marcantes e visíveis em todo o território.

Além disso, está localizado estrategicamente no entroncamento de importantes rodovias<sup>7</sup>, é e sempre foi encarado como geograficamente interessante para os grandes projetos econômicos previstos para o estado do Rio de Janeiro. O fato de também abrigar a REDUC, a terceira mais completa e mais complexa refinaria do Sistema Petrobrás, também lhe dá uma importância nacional. Mas, a partir de uma série de fatores relacionados ao processo conhecido como globalização, seu espaço geográfico vem adquirindo um dinamismo maior do que muitas capitais estaduais do país.

O Arco Rodoviário do Rio de Janeiro<sup>8</sup>, que liga o município de Itaboraí, onde fica o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) ao município de Itaguaí, onde se localiza ao Porto de Itaguaí é um bom exemplo de como os atuais projetos de “desenvolvimento nacional” têm influência sobre a cidade de Duque de

---

<sup>6</sup> População estimada para o ano de 2016 segundo IBGE.

<sup>7</sup> BR 040, BR116, RJ 071, RJ 101 , RJ 107 e RJ 109.

<sup>8</sup> É a Rodovia Raphael de Almeida Magalhães, popularmente conhecida apenas como Arco Metropolitano, uma autoestrada que foi construída no entorno da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com a missão de desviar o intenso tráfego de veículos que apenas atravessam a cidade do Rio de Janeiro diminuindo assim os congestionamentos nas principais vias acessos da cidade.

Caxias. A apropriação de áreas verdes, próximas ao trajeto que passa pelo território municipal, já pode ser percebida nos bairros de Capivari e Amapá e se o município mantiver sua característica histórico-geográfica de “entrepasto comercial”, em breve mais “áreas verdes” serão ocupadas por “condomínios de armazéns”, a nova modalidade de ocupação do solo caxiense.

O que se nota é que as causas de transformações locais estão cada vez mais relacionadas com processos que se desenrolam fora das fronteiras municipais e são defendidos como de interesse universal. Essa ocasião tem aumentado a competição entre as cidades por grandes investimentos e conexões diretas com o mercado internacional. Com isso, o grande capital acaba se fortalecendo perante os governos e populações locais, exigindo cada vez mais vantagens fiscais e flexibilidade no controle ambiental. O resultado é a exclusão do indivíduo caxiense das tomadas de decisão e, portanto com seu direito á cidade cada vez mais dificultada. O zoneamento

De acordo com Harvey:

(.) O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Aliás, com frequência, não se trata de um direito individual uma vez que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, eu quero argumentar, um dos mais preciosos e dos mais negligenciado dos nossos direitos humanos. (HARVEY, 2008, p.23)

Infelizmente, hoje, a cidade centrada no mercado é o foco e inclui cada vez mais novos métodos de produção e novas formas de segregação e exclusão.

Em síntese a ocupação dessa região da Baixada Fluminense deu-se gradativamente, tendo envolvimento direto com os transportes. Inicialmente com o tráfego de pessoas e, sobretudo, mercadorias por intermédio dos rios, que depois foram substituídos pela ferrovia e mais tarde pelas rodovias. Outras características que impulsionaram o adensamento populacional do município foram à apropriação de áreas extensas e de baixo custo quando comparadas com ás da cidade do Rio de Janeiro. Esses fatores foram fundamentais para a modificação regional nos seus mais diversos aspectos.

### 3.2 Da emancipação á cidade industrial

Durante a década de 40, a população atingia a casa dos 100.000 habitantes, vide tabela 1, o que caracterizava Duque de Caxias como "cidade dormitório", isto porque grande parte desses habitantes concentrava no Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro) sua atividade profissional. Foi nessa época onde grande parte da área do município, passou pelo processo de saneamento segundo as premissas do Departamento Nacional de Obras de Saneamento<sup>9</sup> (DNOS). O objetivo era que as áreas da Baixada deveriam servir para dotar a Capital da República de “um cinturão agrícola”, tornando o seu abastecimento hortifrutigranjeiro independente de transportes longos e dispendiosos.

O povoamento das terras que seriam saneadas para uso de atividades econômicas, como a agricultura, transporte de mercadorias e também como serviço de higiene pública era crucial para a agricultura, pois garantiria força de trabalho a essa atividade. Em meio a um ambiente favorecido por serviços básicos e com o índice populacional ampliando-se, em 31 de dezembro de 1943 (Decreto-Lei 1.055), Vila Meriti foi elevado à categoria de Município, recebendo o nome de Duque de Caxias.

Com isso, o município recebeu grande incentivo em sua economia sendo favorecido com investimentos estaduais e federais. A localização de um parque de indústrias, entre as quais se encontrava a Fábrica Nacional de Motores (FNM), deu início a um processo de desenvolvimento acelerado. Várias pessoas, oriundas principalmente do Nordeste do Brasil, chegavam ao Rio de Janeiro em busca de trabalho e elegiam Duque de Caxias como residência.

Entre as décadas de 1960 e 1970, Duque de Caxias sofreu um surto de incremento populacional em torno de 78 % como pode ser observado na Tabela 1. Entre várias razões para este enorme aporte populacional certamente está à inauguração da REDUC, em 1961, marco do processo de industrialização do país com todas as suas contradições e repercussões.

---

<sup>9</sup> O objetivo das Comissões de saneamento estava ligado ao aproveitamento das áreas que seriam saneadas, para uso de atividades econômicas, como a agricultura, transporte de mercadorias e também, como serviço de higiene pública. O povoamento das terras saneadas era crucial para a agricultura, pois garantiria força de trabalho a essa atividade.

Este fluxo populacional, em tão pouco tempo, certamente seria um problema sério para qualquer cidade do mundo e ao que parece Duque de Caxias nunca conseguiu se recuperar. Esse enorme contingente de pessoas teve de alguma forma que se adaptar para conseguir moradia. E foi exatamente o que fizeram, criando soluções próprias, entre as quais a principal foi, e ainda é, o loteamento irregular ou clandestino<sup>10</sup>. Ou seja, acomodações construídas sem nenhuma infraestrutura básica e ambiental, com enormes vazios entre eles. Isto também, não fora acompanhado de investimento no transporte público de massa rápida e eficiente para o trabalhador industrial, que passou a enfrentar distâncias e tempos cada vez maiores para chegar aos seus locais de trabalho, sem o provimento do bem estar social.

É necessário destacar que a implantação da refinaria seguiu os modelos convencionais do planejamento regional, cuja preocupação era os efeitos econômicos que os pólos de crescimento gerariam no território, sem se preocupar com o impacto destes na configuração urbana e na estrutura interna das cidades próximas. Essa seguia os pressupostos do modelo de urbanismo modernista no qual as atividades industriais consideradas incômodas e poluidoras deveriam se localizar em áreas distintas e isoladas das concentrações residenciais (no caso, da cidade do Rio de Janeiro). Obedeciam também as recomendações do zoneamento industrial de 1937 (funcional e exclusivista), que estabelecia zonas industriais distantes do centro do Rio de Janeiro e ao longo dos principais eixos de transporte ferroviário e rodoviário.

No capitalismo, a produção e o desenvolvimento do urbano ligam-se à implantação e ao aumento (direto ou indireto) da atividade industrial e das atividades que a indústria origina. Com o aparecimento do evento industrial, o urbano altera o conteúdo. Simultaneamente é na cidade, em função do seu nível de aglomeração espacial, que aparece mais especificamente a luta de classes, muito evidente na

---

<sup>10</sup> Loteamento irregular é aquele que possui algum tipo de registro no Município. O responsável pode ter dado entrada com a documentação, mas não chegou a aprovar o projeto. Também é considerado irregular o loteamento que tem projeto aprovado, mas o loteador deixou de atender as outras etapas previstas na Lei Federal n. 6.766/79, como a realização das obras de infraestrutura ou registro do loteamento no cartório de imóveis. Loteamento clandestino é aquele realizado sem nenhum tipo de projeto ou intervenção pública, ou seja, nenhuma norma é respeitada.

paisagem dos bairros e muito clara no município, situação que será explicitada no próximo capítulo.

O processo de industrialização é um processo concentrador que não ocorre indiferente e desordenadamente no território de um país, tendo em vista que aglomera mão de obra, capital e poder.

Não obstante, o expressivo aumento da população do município não se concentrou restritamente a implantação da indústria, porém à expulsão de uma parcela expressiva da população menos favorecida do Rio de Janeiro em função da Reforma Pereira Passos<sup>11</sup>, transformando Caxias nesta época numa cidade dormitório como supracitado.

Infelizmente, mesmo com o passar dos anos, ainda hoje, apesar do peso econômico que tem no estado e no país, Duque de Caxias se manteve de largo na questão habitacional, sempre muito dependente das ações estaduais ou federais nessa área.

A metropolização dos anos 70 acentua ainda mais o processo de ocupação desordenada das áreas próximas a REDUC. Não há nenhuma relação urbana entre o centro de Duque de Caxias e a Refinaria. Esta permaneceu isolada e também não guardava nenhuma relação com a cidade Rio de Janeiro e os cariocas apenas a percebiam quando passavam em direção às cidades serranas de veraneio.

A ausência de preocupações sociais e urbanas prevaleceu dando margem a um desenvolvimento fragmentado e marginalizado e ainda por cima, com todas as contradições próprias do desenvolvimento capitalista nacional. Ou seja, quando o planejamento econômico destituído de planejamento urbanístico virou regra, a cidade se fragiliza e se fragmenta. Incapaz de controlar as forças que a moldam, o Estado deixa de intervir.

Em 1971, as eleições no município foram interrompidas com a decretação de Duque de Caxias como Área de Segurança Nacional, pelo regime militar, tendo

---

<sup>11</sup> A Reforma Pereira Passos significou uma grande intervenção urbana e social, instituindo a separação de atividades urbanas e de classes sociais, criando um centro e uma imagem de cidade modernizada por meio da destruição de largos trechos urbanos e pelo deslocamento da população que ali vivia, em nome da higiene e do embelezamento urbano.

tomado posse o presidente da Câmara, Francisco Estácio da Silva. A partir daí, contra a vontade das lideranças políticas e populares da região, mas sendo indicados diretamente pelo Presidente da República, foram escolhidos os prefeitos pela chamada ditadura militares: o general Carlos Marciano de Medeiros, os coronéis Renato Moreira da Fonseca, Américo Gomes de Barros Filho e o ex-deputado Hydekel de Freitas Lima.

O município conquistou a sua autonomia em 1985, depois de muita movimentação de lideranças políticas, empresariais, sindicais e comunitárias, tendo sido eleitos, daquele ano em diante, Juberlan de Oliveira, Hydekel de Freitas Lima (em 1990 deixou o cargo para assumir uma cadeira no Senado Federal), José Carlos Lacerda (vice-prefeito de Hydekel, tomou posse após sua renúncia), Moacyr Rodrigues do Carmo, José Camilo Zito dos Santos Filho, Washington Reis de Oliveira, Alexandre Cardoso sendo que o penúltimo retornou à prefeitura em 2017.



#### 4 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E O IMPACTO NO ESPAÇO URBANO

O processo histórico de ocupação e de produção do espaço do município de Duque de Caxias está vinculado ao processo de crescimento espacial da cidade do Rio de Janeiro. Mais do que uma junção física entre essas cidades, o que ocorreu foi um intenso processo de articulação econômica, social e política que deu origem à metrópole do Rio de Janeiro antes mesmo do seu reconhecimento oficial em 1975.

Esta metropolização levou a uma organização do espaço baseada numa clara divisão territorial do trabalho e num nítido processo de segregação social no qual percebemos claramente uma concentração dos negócios e da população dirigente e de maior renda no Centro do Rio de Janeiro e na sua orla litorânea e em direção a Baixada se dirigiram os usos “menos nobres” como a indústria e a moradia da classe trabalhadora “executora”.

A partir do surto industrial promove-se a requalificação do espaço e das dinâmicas locais, revertendo sua situação de “cidade dormitório” e promovendo o adensamento da população. Conforme se observa nos dados populacionais da tabela a seguir, especial atenção ao primeiro distrito:

Tabela 1: Evolução da população de Duque de Caxias entre 1940\* (quando ainda era o 8º distrito de Nova Iguaçu) e 2010.

Duque de Caxias	1940*	1960	1970	1980	1991	2000	2010
	100.000	241.026	431.397	575.830	667.821	775.456	855.046
1º Distrito: Centro	-	-	256.723 (59,5%)	306.243 (53,18%)	326.976 (48,96%)	338.542 (43,65%)	341.762 (39,97%)
2º Distrito: Campos Elísios	-	-	104.620 (24,25%)	163.093 (28,32%)	198.523 (29,72%)	243.767 (31,43%)	290.762 (34%)
3º Distrito: Imbariê	-	-	42.360 (9,8%)	72.000 (12,5%)	101.725 (15,23%)	140.246 (18,08%)	161.853 (18,93)
4º Distrito: Xerêm	-	-	27.694 (6,4%)	34.478 (5,9%)	40.597 (6%)	52.901 (6%)	61.129 (7,15%)

Fonte de dados: IBGE e Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (PMDC) elaborado por Antonio Oscar Filho

O grande desenvolvimento da região Central de Duque de Caxias (1º e 2º distritos) trouxe junto um acelerado processo de degradação ambiental. Tal desenvolvimento se deu principalmente por causa da rede viária que proporcionou o escoamento rápido da produção e aquisição de insumos para a indústria e comércio. A instalação de empresas ao redor das rodovias determinou o aterramento de manguezais, contaminação do ar e despejo irregular de resíduos industrial em rios e terrenos e ocupação de áreas de Mata Atlântica.

Esse modelo de crescimento ao longo da segunda metade do século XX atribui ao território um uso intenso e mal planejado, que em sua maior parte consolidou-se sem amparo em infraestrutura básica, demonstrando a consolidação de expressões socioterritoriais que atrelam estes municípios da Baixada à condição de “periferia da periferia” (SOUZA, 2002), onde se flexibiliza a ocupação de terrenos de solos hidromórficos, íngremes e de planícies de inundação sem as intervenções necessárias.

Reflexo da geração da ocupação em um espaço carente de infraestrutura, seja ela sanitária ou dos demais serviços públicos, esse crescimento demográfico intensificou a não inserção desta população na urbanidade.

O resultado dessas transformações socioeconômicas foi o alcance do terceiro maior PIB (IBGE 2014) do Estado do Rio de Janeiro (derivado em grande parte pela presença da REDUC em seu território e pelos repasses dos royalties do petróleo), mas, ao mesmo tempo, apresenta um grave perfil de exclusão sócio territorial, onde predomina a precariedade habitacional, no acesso à infraestrutura de saneamento ambiental e na concentração de pobreza.

Esse quadro se traduz em enormes contradições: áreas ricas (pequenas “manchas” de negócios e de população de renda mais elevada<sup>12</sup>) e áreas sem condições mínimas de sobrevivência, bairros bem servidos pelo sistema de transporte e outros em que o serviço é extremamente precário, distritos atendidos por escolas e hospitais públicos e distritos carentes desses serviços, áreas com alta

---

<sup>12</sup> No município as áreas de renda mais elevada estão justamente no primeiro distrito e no centro de alguns bairros periféricos como Jardim Primavera, Santa Cruz da Serra, Mantiqueira e Xerém. Em todos os bairros a lógica é bem nítida, a renda cai na medida em que nos afastamos destes centros e/ou há uma concentração de favelas.

densidade populacional e áreas com baixa densidade populacional, entre outras desigualdades. E isso não sucede à toa.

Este capítulo não almeja dar conta especificamente de todas essas contradições, mas objetiva trazer elementos para uma reflexão acerca da produção desigual do espaço urbano e contribuir apontando para a necessidade da mobilização social, em busca de melhores condições de vida e do direito à cidade. O quadro atual é de um grande déficit habitacional e de saneamento básico especialmente para a classe mais pobre e ambos os programas têm se mostrado insuficientes.

#### **4.1 A dinâmica da produção habitacional**

A segregação residencial é uma expressão espacial das classes sociais e não ocorre de forma aleatória, ela segue uma lógica. E isso não significa apenas o acesso a casa, mas o acesso aos bens de consumo coletivo e qualidade ambiental da localidade em que essa casa está.

A classe dominante, na maioria das vezes, dita a lógica dessa segregação, isso porque tem o poder de aquisição. Ela pode ocorrer em forma de imposição, com a camada da população de baixa renda que não tem muita opção de escolha para locais de moradia; pela autosegregação a qual se refere à classe dominante, que possui o poder de escolher onde residir e pela segregação induzida, manifestada na construção de casas populares, bairros desprovidos de infraestrutura adequada, apresentando valores compatíveis com o da população de renda inferior.

Um exemplo desse fenômeno são os condomínios fechados. Uma tendência comum nos grandes centros (e começando a se proliferar no município). Esse tipo de espaço para residências é destinado à população de maior poder aquisitivo, que busca melhor qualidade de vida onde é proporcionado através de pagamento, serviços como segurança, lazer e outras regalias. São espaços privilegiados em infraestrutura, bens e serviços.

O Estado exerce grande influência no processo de segregação, isso ocorre através de financiamentos às construtoras, instalação de infraestrutura em determinados locais e construção de casas populares destinadas à população de baixa renda, essas normalmente em locais afastados do centro. O arranjo espacial

das cidades reflete os contrastes sociais existentes, a segregação residencial é uma forma de reprodução das relações sociais no modelo econômico capitalista e também um meio de controle e de reprodução social para o futuro.

O que intriga em Duque de Caxias é que é um dos poucos municípios do Rio de Janeiro com elevado potencial de arrecadação de recursos financeiros, mas que não adotou efetivamente nenhuma política habitacional depois do desmanche do Sistema Financeiro da Habitação do Banco Nacional de Habitação (SFH-BNH).

Há dois padrões distintos de produção do espaço destinado a usos residenciais no município. O primeiro ocorre normalmente no centro da cidade e dos distritos e baseia-se na pequena produção capitalista da casa, onde pequenas empresas construtoras produzem casas para serem vendidas. Esse padrão só não ocorre no centro do terceiro distrito, com sede em Imbariê, que se encontra em franca decadência em função do índice de violência derivado do tráfico de drogas. Mas, de fato, observa-se esse mesmo padrão em Santa Cruz da Serra, outro bairro do terceiro distrito e que parece ter substituído a sede distrital em importância econômica e social. A priori, acredita-se que isso tenha acontecido pela grande área verde ainda preservada, pois o abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda é precário nesta área.

No centro do primeiro distrito concentram-se quase todos os serviços, comércio e equipamentos urbanos de um modo geral e o restante que é basicamente uma enorme área residencial para a população de menor renda, embora nos “centros” dos outros três distritos tenham uma reprodução em menor escala do que acontece no centro da cidade, mas qualitativamente diferente, pois temos lado a lado serviços modernos da economia e serviços tipicamente do setor tradicional como o sapateiro ou o aviário.

De fato a população de maior renda do município mora próxima do centro da cidade; o que é também um padrão residencial qualitativamente diferente do observado no município do Rio de Janeiro, onde a elite procura morar mais distante do centro, à busca de amenidades.

Com o crescimento populacional e econômico desses núcleos, tem início então a construção de edifícios residenciais e comerciais para atender as camadas

de maior renda. No centro da cidade alguns edifícios são, inclusive, de elevado padrão. Nestas áreas, ou seja, no centro da cidade e dos distritos, ou ainda como no caso de Santa Cruz da Serra, que é uma exceção ao padrão, o poder público chama para si à responsabilidade de instalar a infraestrutura e os equipamentos urbanos de uso coletivo. Aí se inclui o esgotamento sanitário (em grande parte ainda sem tratamento) e pluvial, pavimentação, iluminação pública, coleta de lixo regular, escolas e postos de saúde.

Por outro lado, há simultaneamente uma impressão de características da metrópole carioca em determinados bairros caxienses, como por exemplo, a construção de condomínios fechados no bairro Jardim 25 de Agosto e Santa Cruz da Serra o que acaba fazendo com que não somente as práticas sociais, mas inclusive as identidades dos lugares fiquem sujeitas a valores e necessidades que se referem ao modelo habitacional produzido na capital do Estado. O mesmo não se pode dizer do restante da cidade, que sofre com a falta de saneamento e de equipamentos urbanos básicos.

O segundo padrão, que é predominante na maior parte do município, se baseia na autoconstrução da moradia em loteamentos populares. Não raras vezes irregulares ou mesmo clandestinos. O loteamento popular, ao contrário do conjunto habitacional, nunca é precedido da instalação de infraestrutura básica. A intervenção pública limita-se a delimitação da largura das ruas e ao tamanho dos lotes. Nesses loteamentos não há rede de drenagem, esgoto ou mesmo água encanada.

Esses loteamentos normalmente vão se espalhando ao longo das rodovias federais (BR 040, BR 116) ou avenidas estaduais (Governador Leonel de Moura Brizola, Automóvel Clube, etc.) que atravessam o município ou mesmo ainda ao longo da rede ferroviária. Nestes casos, a acessibilidade é o fator determinante para a “instalação” dos loteamentos e isso pode ser explicado, logo, pela oportunidade de emprego que essa localização permite.

É importante ressaltar que ao longo da BR 040 tem-se um extenso parque industrial e de logística, principalmente nas proximidades da REDUC, o que gera um conflito permanente com os moradores do entorno.

Esse padrão precário de produção do espaço para o uso residencial pode ser explicado, também, pela incapacidade do SFH, em todos os seus anos de existência, de financiar a habitação de interesse popular e, ao mesmo tempo, pela ausência de políticas municipais efetivas para o setor da habitação, já que as várias administrações que se sucederam eximiram-se dessa responsabilidade. Na verdade uma prática ainda muito presente é o loteamento de áreas feitos a mando de vereadores, ou mesmo grileiros<sup>13</sup>, como meio de conseguir votos.

Então as soluções encontradas por essa parcela da população com renda até três salários mínimos, entre elas a autoconstrução – uma estratégia de barateamento da reprodução da força de trabalho – tornam-se praticamente o único caminho possível para a realização do proverbial “sonho da casa própria”.

O que é também, de certa forma, um aspecto da tradição de não haver no município qualquer política habitacional consistente e isso independente desta ou daquela administração. Apesar da participação bastante considerável que o município tem no PIB do Estado, continua extremamente dependente de programas habitacionais estaduais, e principalmente federais, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), executado pela Caixa Econômica Federal.

Foi feito um convênio para a construção de até 4.400 unidades com recursos vindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e mais de 400 unidades financiadas pela própria prefeitura, partes destas já foram entregues e as maiorias dos conjuntos estão localizadas no terceiro e quarto distrito.

É necessário que se forneça o acesso à população aos equipamentos urbanos, ao lazer e à informação pelos diferentes atores sociais, pois a reprodução desigual das relações sociais se acirra através da dominação, por poucos, do espaço urbano. Como afirma Lefebvre (2008, p.32) “excluir do urbano: grupos, classes, indivíduos implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade”.

---

<sup>13</sup> A grilagem é a apropriação indevida de terras públicas, através da falsificação de documentos. Várias são os interesses para a existência dessa prática: especulação imobiliária, venda de recursos naturais do local, lavagem de dinheiro e até captação de recursos financeiros.

De acordo com Lojkin (1981) a política é o Estado em ação e, mais especificamente, o Estado em ação para atender aos interesses da classe dominante, ou melhor, da fração hegemônica da classe dominante que seria, segundo o autor, o capital monopolista. A ideia de que as políticas urbanas são resultantes cegas da luta de classes e também das formas e dos estágios de desenvolvimento do capitalismo não é algo muito aceito por Lojkin. As políticas urbanas são, na verdade, contratendências produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos da segregação e da mutilação capitalistas dos equipamentos urbanos. Porém, de maneira alguma, tais políticas eliminarão as contradições secundárias urbana e, muito menos, a contradição principal do modo de produção capitalista, a saber, capital e trabalho.

Com isso percebe-se que dada à incapacidade da economia privada em subvencionar as necessidades mínimas de moradias, a intervenção permanente dos órgãos públicos nas políticas de Estado são fundamentais. A intervenção estatal pode ocorrer tanto na demanda quanto na oferta de moradias. Entretanto, Castells alerta que o volume e as formas de ajuda do Estado variam de acordo com a política econômica seguida e da estratégia social da classe dominante. Partindo desta ideia, acredita-se que tanto a política econômica atual quanto a estratégia social da classe dominante acabam por intensificar ainda mais o problema habitacional brasileiro.

Castells denominaria o cenário brasileiro contemporâneo como “situação de congelamento”, ou seja, quando o Estado não contribui com a construção de moradia ou o faz de forma insuficiente. Aí o que ocorre é:

(.) a invasão de terrenos livres pelos que não têm casa e a organização de um habitat rude, obedecendo às normas culturais de seus habitantes, equipados conforme seus meios, e que se desenvolve numa luta contra a repressão policial, as ameaças jurídicas e, às vezes os atentados criminosos das sociedades imobiliárias, derrotadas desta maneira em seus projetos. (CASTELLS, 1975, p.210)

O processo de globalização e mais os efeitos do capitalismo dependente brasileiro na sua versão neoliberal contribuem para uma exacerbação das contradições sociais existentes e ampliação do contingente de trabalhadores desempregados e sem moradia. E a situação no município é alarmante: o desemprego atinge a marca de 11,1%, o que corresponde cerca de 195 mil pessoas, segundo estudo da Casa Fluminense (2016).

## 4.2 O sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Redes de abastecimento de água e esgotamento sanitários eficientes e bem distribuídos nos territórios municipais são fundamentais para garantir condições de vida adequadas em termos de saúde pública e preservação do meio ambiente. Apesar de sua importância a maioria dos municípios brasileiros ainda carece de planejamento e implantação de infraestrutura capaz de cobrir de forma adequada seus territórios e fornecer estes serviços públicos essenciais para as necessidades de seus habitantes.

O território do município de Duque de Caxias está localizado no subcomitê de bacia Oeste do Comitê de Bacia da Baía de Guanabara. Este subcomitê se inicia na bacia hidrográfica do rio Saracuruna / Inhomirim até a Bacia do Rio Carioca. Para fins de planejamento e intervenção, o Estado do Rio de Janeiro foi dividido em sete Macrorregiões Ambientais (MRA). Cada MRA compreende uma ou mais bacias hidrográficas. O Comitê de Bacia da Baía de Guanabara no qual está inserido o município corresponde ao MRA-1. Cabe também ressaltar que o território do município possui duas bacias hidrográficas, no entanto atualmente a água que abastece Caxias é captada em Mantiqueira, Xerém e Taquara.

Considerando alguns indicadores frequentemente utilizados para retratar as condições sanitárias de um ambiente, Duque de Caxias e o conjunto de municípios que compõe a Baixada Fluminense apresentam situação que demandam maiores esforços de planejamento, gestão e investimento por parte poder público. O Estudo Regional de Saneamento Básico<sup>14</sup> (ERSB 2013) aponta que as taxas de mortalidade correspondentes às doenças infecciosas e parasitárias alinhadas com a média da região estão em torno de 6%, enquanto as taxas de morbidade giram em torno de

---

<sup>14</sup> Os ERSB da Baixada Fluminense foram elaborados pelo conjunto de municípios da Baixada Fluminense (Mesquita, São João de Meriti, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Nilópolis, Duque de Caxias e uma porção do município do Rio de Janeiro) em parceria com a Secretária de Estado do Ambiente/Instituto Estadual do Ambiente (SEA/INEA) e a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), com o intuito de oferecer um subsídio técnico para a execução dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos municípios da região. A justificativa para a realização deste estudo prévio está pautada no alto grau de integração entre estes municípios no que diz respeito ao sistema de abastecimento público, principalmente, para estes atenderem os princípios da Lei Federal 11.445 de 2007. Os dados utilizados neste estudo são do SNIS 2013.



18%, sendo a terceira causa de internação hospitalar. O conjunto de indicadores disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS 2013) aponta para um cenário de precariedade dos serviços prestados no município.

O município sofre com a falta de infraestrutura e de prestação de serviços de saneamento adequado o que gera impacto direto na qualidade das águas da Baía de Guanabara reflexo direto do principal tipo de uso e ocupação do solo, o loteamento irregular, como já apresentado.

Oficialmente, o município está em fase de elaboração de seu plano municipal de saneamento básico e com prazo de entrega já vencido. No entanto, nenhuma informação pública foi encontrada sobre o processo em andamento além de artigos de jornal com promessas de investimento em rede de esgoto e a assinatura de um acordo judicial para que o município desenvolva seu plano. Neste contexto, cabe questionar em que medida os atuais estudos, planos e instrumentos regulatórios que contemplam o território do município estão alinhados com as diretrizes estabelecidas pela lei de saneamento de 2007 assim como as diretrizes nacionais e regionais de saneamento.

No contexto brasileiro, as cidades cresceram vertiginosamente sem o devido acompanhamento de infraestrutura básica, gerando ambientes insalubres e exclusão social. Diante deste cenário, o setor de saneamento emerge como um dos pontos mais vulneráveis da crise ambiental, interferindo diretamente no espaço da cidade e na dinâmica dos territórios urbanos e no seu valor de renda. Neste processo, salientam-se as contradições e os conflitos de ações, competências de planejamento, normatização e execução dos serviços de saneamento, quanto à definição das responsabilidades dos estados e municípios no processo da gestão.

As análises dos dados anuais do SNIS 2013 apontam para uma estagnação do progresso do índice de atendimento de água no município, cuja porcentagem permanece em torno de 85% dos habitantes desde 2010. Dados do ERSB revelam que a rede não atinge todas as áreas mais adensadas do município com uma proporção importante do território cujo abastecimento de água se dá por nascente ou poço, onde não há nenhum abastecimento. De fato, somente 53% dos logradouros do município são cobertos por rede de água (SNIS 2013). Segundo o Instituto Trata Brasil (ITB 2012) o índice de perda de 62% indica graves problemas

de gerenciamento de recursos hídricos que são corroborados pelos dados de consumo de 224 litros por habitante por dia (SNIS 2013) o que corresponde a duas vezes mais que o valor de referência indicado pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Em termos de infraestrutura, Caxias possui volume de reservatório instalado suficiente para suprir a demanda de água de sua população. No entanto, existe um déficit de reservação, pelo fato de que muitos destes reservatórios estão inoperantes. A análise dos mapas de abastecimento de água disponível no ERSB permitiu identificar que, apesar de grande parte do território do município possuir meios de abastecimento de água, ainda existem áreas que não possuem qualquer opção de abastecimento (o que ocorre em diversas áreas de todos os distritos). Além disso, a rede instalada também sofre com problemas de intermitência no fornecimento de água, desafios de adução ligados a problemas de manutenção, variação de pressões na rede e complexidade do sistema. Por fim, vale ressaltar que dados do ERSB apontam que o volume de produção de água do município é maior que a demanda observada, mesmo quando se consideram as perdas.

A respeito do saneamento básico, Duque de Caxias já vivenciou vários projetos de saneamento. Sendo uma área geograficamente muito baixa, cortada por vários rios que se transformaram em valões e com uma precária rede de esgotos, poucos deles obtiveram sucesso. Duque de Caxias neste sentido é cenário de antiexemplo de saneamento, especialmente no tocante a coleta e tratamento de esgoto.

A ausência na coleta e tratamento do esgoto doméstico contribui para a contaminação do meio e para a proliferação de doenças, interferindo na qualidade de vida das pessoas. Entretanto o que a realidade mostra é que mais da metade da população brasileira não tem acesso à coleta e ao tratamento de esgoto o que provoca gravíssimos problemas ambientais e de saúde pública.

Um estudo divulgado pela organização não governamental Trata Brasil (2012) coloca Duque de Caxias entre os dez municípios do país com mais de 300 mil habitantes com os piores índices de coleta e tratamento de esgoto, ocupando a 93ª posição no Ranking de Saneamento Básico no Brasil - assim como outros três vizinhos da Baixada: Nova Iguaçu, São João de Meriti e Belford Roxo.

Os números obtidos no ERSB (2013) reiteram que essa realidade pouco se modificou: apenas 42% de sua população são atendidas com coleta do esgotamento sanitário (SNIS 2010), destes apenas 11,15% recebem tratamento e 4,36% tem seu esgoto referido à água consumida tratado, num total aproximado de 855mil habitantes (IBGE 2010). É difícil de acreditar como uma das cidades de maior economia do país e a segunda em arrecadação de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no estado, pode tratar com tamanho descaso a sua população.

No município a coleta e tratamento do esgoto são de responsabilidade da CEDAE através de concessão plena<sup>15</sup> de serviços. Esta opera na região da Baixada com três grandes sistemas - Sistemas Sarapuí, Pavuna e Gramacho – que, apesar de abranger outros municípios, atendem apenas ao 1º distrito e parte do 2º distrito. A maior parte do esgoto, assim, vai para fossas, sumidouros ou é jogada diretamente nos cursos d'água ou nos reservatórios de Caxias (junto à rede de águas pluviais) que deságuam na Baía de Guanabara. O resultado é a alta incidência de doenças relacionadas à falta de saneamento para a população, especialmente diarreia em crianças de 0 a 5 anos.

O lançamento do esgoto doméstico nos córregos e rios é o maior problema a ser solucionado pelo município. Constantemente nos períodos de chuva abundante acontecem enchentes em diversas áreas em decorrência da sobrecarga nas redes pluviais de captação por este fato. Neste contexto, o Projeto Iguaçu (2007) – incluído no Programa de Aceleração do Crescimento 2 do Governo Federal – que têm como objetivo o controle de inundações e a recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí (abrange Duque de Caxias e outros 8 municípios da Baixada Fluminense) tem ajudado a minimizar os impactos desse problema.

A primeira fase do projeto, que previa obras emergenciais de desassoreamento da calha de alguns corpos d'água da região e a desocupação das margens de rios e córregos, com o reassentamento das famílias afetadas, já foi

---

<sup>15</sup> Na Concessão Plena, a iniciativa privada tem responsabilidade geral sobre a operação, manutenção, administração e investimentos para expansão, com obrigação de oferecer serviço de qualidade total e gestão eficiente. Não há contraprestação do Estado.

concluída. Entretanto, sabe-se que o desassoreamento dos rios deve ser uma ação preventiva constante, assim como devem ser encontradas soluções para o despejo 'in natura' nos rios. Em geral, a Prefeitura se mobiliza com esse tipo de ação apenas quando ocorrem desastres naturais no verão.

O PAC 2 também prevê a ampliação do sistema de esgotamento sanitário da 1ª e 2ª etapas da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do bairro Bom Retiro, da 1ª etapa do sistema e ETE do Jardim Ana Clara em Bom Retiro (2º distrito Campos Elíseos), do sistema e ETE do bairro Capivari (4º distrito-Xerém) - 2.706 ligações - entretanto estas obras praticamente se encontram paradas.

No levantamento de informações realizado para este trabalho, no tocante a medidas de melhorias por parte da Prefeitura, não foram encontradas ações em andamento, na realidade foram encontradas diversas promessas e um declarado "jogo de empurra" de responsabilidades entre a instituição pública e a empresa CEDAE deixando claro o descaso para com a população.

#### 4.2.1 A questão planejamento do saneamento básico

Considerado como direito humano pela Organização das Nações Unidas (ONU), o saneamento básico<sup>16</sup> é condição fundamental para garantir o direito social à saúde (art. 6) bem como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) previstos na Constituição Federal (CF) de 1988. A Carta Magna atribui ao governo federal a competência de instituir diretrizes para o setor (art. 21, inciso XX) que, junto com os demais entes federativos, também divide a responsabilidade de promover melhorias das condições de saneamento (art. 23, inciso IX). No entanto as diretrizes para a política de saneamento básico no Brasil só foram de fato instituída pela Lei Federal 11.445/2007, denominada Lei do Saneamento e o decreto federal nº7.217/2010 que a regulamenta.

Este dispositivo legislativo federal coloca os municípios como principais protagonistas da política pública para o setor, tendo o Plano de Saneamento como principal instrumento de planejamento e orientação das ações. Após revisão de

---

<sup>16</sup> Saneamento básico é a atividade relacionada ao abastecimento de água potável, o manejo de água pluvial, a coleta e tratamento de esgoto, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e o controle de pragas e qualquer tipo de agente patogênico, visando à saúde das comunidades.

prazos em 2014, o decreto estabelece que os municípios tivessem até 31 de dezembro de 2015 para elaborar planos de saneamento que contemplassem o diagnóstico da situação local, metas para universalização dos serviços, programas e ações para atingir objetivos e metas e mecanismos de avaliação sistemática das ações programadas. Além disso, este plano deve contemplar todo o território do município, ser elaborado com ampla participação social e estar alinhado com as diretrizes previstas no Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

Dentro deste contexto alguns pontos chamam a atenção na situação de Duque de Caxias. O prazo foi vencido e o município ainda não possui plano municipal. Em pesquisa de fontes públicas não fora encontrada nenhuma informação sobre o processo de elaboração do plano.

Na ausência deste plano, o ERSB inclui informações preciosas para o diagnóstico e um conjunto de ações que dizem respeito ao território do município que, assim como o Plano Nacional de Saneamento Básico, precisarão ser consideradas no momento de elaboração do plano local. De forma concreta o ERSB aponta ações para universalizar o serviço de água e esgoto incluindo ações de gestão política, técnica e administrativas assim como medidas estruturantes imediatas, de curto, médio e longo prazo.

Cabe observar que pela orientação de priorizar intervenções em áreas com alta densidade demográfica e menor nível de oferta de serviços, o ERSB acabaria por descartar uma proporção importante do território de Duque de Caxias. Apesar disso, para alinhamento das ações entre os municípios de Baixada, é muito importante que qualquer esforço de planejamento referente aos serviços de água no município observe os subsídios de diagnóstico e prognóstico gerados pelo ERSB.

Contrariamente ao ERSB, no Plano Diretor estas questões são tratadas de forma ampliada e rasa dentro da temática do saneamento básico envolvendo sistema de drenagem e de resíduos sólidos. Apresentando uma concepção genérica na definição das diretrizes, com pouca aplicabilidade em termos de metas e instrumentos de orientação do poder público no desenvolvimento da política de saneamento.

Faz-se necessário destacar que o Plano Diretor fora aprovado em 2006, anterior à Lei Nacional de Saneamento Básico (nº11.445/07) a qual estabelece que a atribuição de planejar os serviços de saneamento básico é de competência dos municípios e intransferível, mesmo em casos de concessão dos serviços, como é o caso do município.

O mesmo propõe também a gestão compartilhada dos recursos hídricos e ações de cooperação com outros municípios (através da criação de um Conselho Intermunicipal de Gestão de Bacias dos Rios da Baixada) para proteção de nascentes, o controle de poluentes que afetem os mananciais, etc., além de apontar a necessidade de integrar o Plano Diretor de Macrodrenagem Urbana Municipal ao Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara.

Apesar da congruência entre o ERSB e o PD de uma visão sistêmica no que tange a integração entre os municípios vizinhos, o que se observa é que o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades que é o Plano Diretor, trata sem a devida importância social, ambiental e econômica, a questão do abastecimento de água e da coleta e tratamento de esgoto.

Encontra-se no município mais um quadro da realidade brasileira: “a ocupação ilegal do solo e as edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas cidades brasileiras, não se considerando as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação” como afirma Maricato (1996, p.21), as quais impactam diretamente na oferta, consumo e produção destes serviços públicos.

Diante do panorama infraestrutural mostrado, o abastecimento de água tratada, o recolhimento e o tratamento de esgoto constituem-se ações de políticas públicas urbanas ainda ineficientes no município. A melhoria de tais serviços poderia evitar os efeitos nocivos à saúde das populações nos mais diferentes territórios. Essa medida poderia fomentar a valorização desse solo urbano, assim como, deveriam ser valorizadas as políticas de educação ambiental básica, uma das medidas socioeducativas mais importantes para a geração de um conhecimento capaz de capacitar pessoas e instituições a evitar a disseminação de doenças através das águas. Para tanto, cabe ao poder público municipal além da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), estabelecer parcerias entre as

três esferas de poder (federal, estadual e municipal), a fim de definir uma rede de relações e investimentos capazes de oferecer serviços que incrementem a qualidade de vida dos moradores.

A realização do PMSB representará um avanço significativo na construção de instrumentos de gestão de abastecimento público, coleta, afastamento e tratamento de esgoto, serviços de destinação dos resíduos sólidos e drenagem das águas superficiais, pois dá início a fase de ordenamento do gerenciamento desses serviços com parcimônia, dirimindo conflitos de interesse dentro do município. Faz-se necessário ressaltar que o mesmo não é um Plano de Governo Municipal, mas um compromisso da sociedade em termos de escolha de cenários futuros. Realizá-lo na íntegra pressupõe uma tomada de consciência individual dos cidadãos sobre o papel ambiental, social, econômico e político que desempenham em sua comunidade.

## 5 O PLANO DIRETOR

O Plano Diretor<sup>17</sup> é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Formalmente, é uma lei municipal obrigatória para as cidades com população superior a 20.000 habitantes.

Embora a expressão “desenvolvimento e expansão urbana” possam ser entendidas de diversas formas, esse tem se constituído basicamente em instrumento definidor das diretrizes de planejamento e gestão territorial urbana, ou seja, do controle do uso, ocupação, parcelamento e expansão do solo urbano. Além desse conteúdo básico, é frequente a inclusão de diretrizes sobre habitação, saneamento, sistema viário e transportes urbanos.

Importante a ser destacado é que os PDs não são uma novidade institucional, são previstos desde 1930, no caso de Duque de Caxias desde 1973, porém a normatização dada pelo Estatuto da Cidade<sup>18</sup> rompe com o caráter puramente tecnocrático de planejamento e gestão, na medida em que inclui instrumentos que visam regular os conflitos de interesses e reverter às desigualdades sociais de forma a garantir o direito à cidade. O mesmo é também um instrumento de gestão ambiental urbana, talvez o principal deles, sobretudo pelo fato de não haver uma tradição de política ambiental em nível municipal no Brasil.

O Plano Diretor Urbanístico de Duque de Caxias foi entregue com atraso em 2006 e foi desenvolvido apenas em seis meses pela Fundação Don Cintra, que teve total liberdade do governo para elaboração do estudo e, em contrapartida, forneceu oportunidades limitadas para a participação ativa do corpo técnico especializado da prefeitura e da população em sua elaboração. Como resultado, atualmente este é um instrumento, meramente burocrático, incompleto e inadequado para a gestão e

---

<sup>17</sup> O Plano Diretor, que antes já era um importante instrumento para orientar os rumos da cidade, passou a ser o instrumento definidor da função social da cidade e da propriedade urbana, constituindo-se em um marco na separação do direito de propriedade do direito de construir.

<sup>18</sup> “Estatuto da Cidade” é a denominação oficial da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal, detalhando e desenvolvendo os artigos 182 e 183. Seu objetivo é garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece. Fonte: <http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>



planejamento municipal, fazendo com que o corpo técnico utilize parâmetros urbanísticos e de zoneamento ultrapassados (Decretos nº4590 de 2005 e nº 841 de 1973, respectivamente), já que não existe lei complementar para regulamentação destes mecanismos.

De maneira geral:

- orienta para a atração de investimentos e empregos para Caxias;
- define diretrizes de referência para as políticas setoriais municipais: política ambiental, de saúde, de educação, de lazer e desporto, habitacional de interesse social, de desenvolvimento econômico, de obras e de infraestrutura urbana, de transportes e mobilidade e de patrimônio histórico, arqueológico e etnográfico;
- estabelece um macrozoneamento que orienta a expansão e o adensamento da cidade para áreas periféricas e destaca a importância do Município como pólo econômico (industrial / logístico) metropolitano.

Entende-se que ordenamento territorial seja a aplicação espacial de todas as políticas públicas, e, portanto, decisões dos agentes públicos nas esferas econômico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando à localização, organização e gestão eficiente das atividades humanas. Desta forma, o ordenamento territorial é tanto uma ferramenta do planejamento, quanto uma política pública capaz de equacionar os problemas oriundos das metamorfoses do Estado no trato do território.

Neste trato, o zoneamento (que é um dos instrumentos de ordenamento do território) consistiu nas seguintes divisões: zonas de ocupação (controlada, básica e preferencial) e zonas especiais (de interesse social, de interesse ambiental, de negócios - uma das ênfases do Plano – e as chamadas “áreas de reserva” - espaços destinados à infraestrutura, vias e espaços de uso coletivo). No plano foram definidos objetivos / diretrizes para todas as zonas que se diferenciam segundo critérios de intensidade de ocupação - supostamente de acordo com a capacidade da infraestrutura- e condições de acesso aos bens e serviços urbanos – destinação e predominância de usos.

A delimitação e a definição de diretrizes específicas para as Zonas Especiais de Negócios, que cobrem extenso território municipal, revelam a importância dada à temática do desenvolvimento econômico e de ampliação à competitividade e produtividade da cidade.

Numa análise geral, o Plano deixa claro que o objetivo central de gestão do Município é fomentar através de seu zoneamento - funcionalista - a expansão de áreas destinadas às atividades que contribuam para o aumento das práticas industriais e comerciais presentes no município, tais quais de grande impacto no meio ambiente (especialmente logístico, o qual ocupa grandes áreas livres).

Outro ponto que chama a atenção são as motivações próprias à lógica da criação da maioria das Unidades de Conservação<sup>19</sup> (UC). No Brasil e, em especial, em Duque de Caxias, estas atendem a uma ação de amenização de problemas já existentes e não vem no sentido do planejamento estratégico voltado à conservação e gestão do território e provimento de melhoria de qualidade de vida a sua população, mas também ao fomento de reserva de terras com fins outros.

Um desses casos foi à criação da Área de Proteção Ambiental (APA) São Bento, que foi a primeira APA da Baixada Fluminense, pensada como solução para o impasse entre os loteamentos clandestinos, os interesses privados e a conservação dos recursos naturais. Esta UC tem enfrentado, desde o momento de sua criação, sérias dificuldades em atingir seus objetivos pelos mais diversos motivos. O mais alarmante aconteceu em 27 de outubro de 2006, quando a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias sancionou uma lei que suprimiu da Área de Proteção Ambiental as áreas denominadas de Campo da Bomba 1 e Campo da Bomba 2. Concomitantemente, através do Plano Diretor de 31 de dezembro de 2006 (dois meses depois), no mapa de macrozoneamento, foi possível notar os resultados dessa lei: a Zona Especial de Interesse Ambiental – ZEIA 12 / APA São Bento – os limites desta foram diminuídos e então criada a Zona Especial Negócios de Indústrias e Centros Distri-

---

<sup>19</sup> Unidade de Conservação é a denominação dada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) às áreas naturais passíveis de proteção por suas características especiais. São "espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob-regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção da lei" (art. 1º, I).

buidores – ZEN VII - chamada de Centro Atacadista. Esta área foi estrategicamente assim definida por estar mais próxima a BR 040 e a outros pólos logísticos já existentes nas proximidades do bairro.

Assim, dentro do quadro de elevada densidade demográfica que tanto o município como a própria Baixada Fluminense apresentam, esses espaços vazios têm grande importância para a vida do município e são relevantes os esforços feitos para a sua proteção.

Do ponto de vista da circulação aérea essas áreas representam um importante papel nas condições climáticas das áreas mais habitadas. Funcionam também como dispersores da poluição atmosférica, seja ela oriunda de veículos automotores ou da REDUC. Essas áreas planas desabitadas têm também grande importância no que se refere à circulação de águas subterrâneas do município. Em se tratando de um município com alto grau de industrialização, a contaminação atmosférica é relevante e essas áreas representam um grande papel não apenas na dissipação dos poluentes, como também na amenização do clima, pois se tratam de áreas não impermeabilizadas pela urbanização.

Nesse sentido, a transformação dos espaços vazios de Duque de Caxias em Unidades de Conservação tem seu valor intrínseco enquanto resgate ou, em certos casos, promoção de suas funções ecológicas. Contudo, estes só manterão suas dinâmicas próprias se e somente se os grupos sociais a eles associados compreenderem e respeitarem sua importância. Do contrário, outros usos lhes serão dados, em função das necessidades que tais grupos identificarem.

O zoneamento deveria privilegiar a ocupação de áreas infraestruturas em melhores condições. Entretanto, não foi possível identificar a coerência dos parâmetros estabelecidos, seja pela fragilidade dos diagnósticos existentes, seja pela ausência de acesso à legislação anterior e conhecimento da dinâmica imobiliária do município, ou, ainda, pela transferência para as leis complementares de uso e ocupação do solo à definição de parâmetros urbanísticos básicos.

O que foi possível perceber é que o plano apresenta como áreas prioritárias a expansão do espaço habitado para ocupação de algumas das áreas com piores

condições de acessibilidade e infraestrutura de saneamento ambiental do município e com elevado grau de vulnerabilidade aos eventos climáticos.

Foi para reverter esses problemas territoriais e sociais oriundos do processo de urbanização que o plano diretor foi idealizado, um instrumento com alto potencial de contribuir para o desenvolvimento social, econômico e territorial da área de estudo, porém que na prática se demonstra como um instrumento inadequado aos problemas municipais que á fundo valoriza mais o capital do que a questão social.

## 6 NO CAMINHO DOS FLUXOS GLOBAIS

A globalização da economia está provocando mudanças significativas no Brasil. O crescimento do comércio externo e o aumento dos investimentos nos setores de transporte e logística são exemplos de influências dessa nova fase da acumulação capitalista.

Para além da esfera econômica, existem também os efeitos políticos desse novo arranjo de realidades. Como afirma Acselrad (2006, p.30) “Os poderes transnacionais dominam a economia mundial a partir das megacidades” e os fluxos comerciais e financeiros vêm se dando cada vez mais entre localidades. Essa situação tem impulsionado a competição entre as cidades por grandes investimentos e conexões diretas com o mercado internacional.

Nessa circunstância a atual situação geográfica de Duque de Caxias vem atraindo cada vez mais investimentos, principalmente no setor de logística, em função de estar no meio do Arco Metropolitano e conectado diretamente à cidade do Rio de Janeiro pela Rodovia Washington Luís.

No que tange a sua economia segundo informações do IBGE (2015), o setor comercial e de prestação de serviços corresponde a 73% da economia caxiense; a atividade industrial representa 27% e a agropecuária é irrisória, do ponto de vista econômico, correspondendo a menos de 0,5%.

O setor terciário (comércio e prestação de serviços) é mais concentrado no Centro (primeiro distrito); já o setor secundário (indústrias) tem maior concentração em Campos Elíseos (segundo distrito).

Como acontece em várias regiões o setor terciário (comércio e prestações de serviços) é o que mais vem crescendo, inclusive em relação às ofertas de postos de trabalho. Ocorre que no caso do setor secundário (indústria) o desemprego estrutural, no qual a introdução cada vez maior de tecnologia no processo produtivo acaba por diminuir a necessidade de mão de obra, tem se manifestado cada vez mais de forma intensa.

Além disso, é preciso destacar o peso econômico das atividades relacionadas ao Pólo Moveleiro de Duque de Caxias (localizado na Rodovia Washington Luís km

3,5 a 7) pela implantação de fábricas e lojas de móveis e decoração. Outra atividade econômica que merece destaque é a do vestuário, na qual em bairros do primeiro distrito apresentam várias confecções que produzem para lojas localizadas em grandes pólos de venda de atacado e varejo situados também na Rodovia Washington Luís e em outros pequenos centros do município.

Mesmo considerando as ações no sentido de diversificar as atividades, não é possível deixar de examinar a importância da REDUC que é o principal empreendimento da economia da cidade e marco fundamental do processo de industrialização e crescimento econômico. O forte destaque das atividades de transporte e serviços prestados às empresas indica outra importante vocação do município, além de atividade industrial, as atividades logísticas.

Como fatores explicativos para essa tendência podem-se mencionar a distância de 17 km até a capital do Estado e o fato de ter importantes municípios limítrofes (Belford Roxo, Nova Iguaçu, Petrópolis e Magé).

As recentes construções de gigantescos centros de distribuição de mercadorias no território é uma consequência direta do “início” das operações do Arco. Os depósitos de grandes empresas e condomínios de armazéns que foram instalados nos últimos cinco anos em Caxias mudaram drasticamente a paisagem de certas localidades especialmente no terceiro distrito, antes muito tranquilas e residenciais.

Cabe à população caxiense através de sua Câmara aprovar lei proibindo a instalação desses empreendimentos em áreas residenciais e os restringindo fora delas por uma série de condicionantes ambientais. Os impactos gerados por essa atividade comercial vêm sendo aceito pelo poder municipal como se fosse justo esse custo do progresso ser pago apenas por uma parcela da população em nome de um bem comum.

Outro aspecto do espaço geográfico do município que já esta sendo influenciado pelo fenômeno da globalização é o transito. A logística urbana que já era complicada, esta ficando cada vez mais difícil e se nada de significativo for feito nesse sentido de nada adiantará fomentar o setor logístico industrial. Relembrando

que no próprio Plano já havia destaques para o município com um importante centro distribuidor atacadista.

Desde sua fundação esse ente federado sofre com um sério problema de descontinuidade urbana e essa configuração geográfica não é fruto de alguma barreira natural, como por exemplo, uma serra elevada no meio do território, pois os terrenos mais acidentados (escarpa litorânea da Serra dos Órgãos) só começam a dificultar significativamente a ocupação humana após os centros dos bairros de Imbarie e Xerém. A falta de conexão urbana que existe entre o centro da cidade e essas duas regiões ao norte e a leste do município é decorrente de decisões humanas.

A verdade é que quase nada foi feito para reverter esta situação que só vem piorando anos após ano. Na atual fase de globalização a mobilidade urbana torna-se fator essencial para uma localidade entrar no “jogo” do mercado internacional. A melhora nas conexões territoriais, não tem apenas relação com a diminuição do tempo gasto com a locomoção, mas também com a possibilidade de incorporação econômica, social e política de espaços em situação de isolamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou comprovar que o processo de urbanização dependente (fundamentada na desproporcionalidade entre urbanização e industrialização) no município de Duque de Caxias, não só deixou a mercê a questão social como enalteceu ao longo do tempo o empobrecimento de seu proletariado pelas várias medidas políticas e de planos aqui analisados quando deveria ter ocorrido o oposto.

O legado das políticas habitacionais brasileiras onde no geral jamais romperam com a tradição excludente e elitista, além da inexistência de uma política pública em longo prazo no setor habitacional integrado a uma política de desenvolvimento urbano permanece presente no município. A tradicional perpetuação dos loteamentos ilegais ou clandestinos nas áreas mais desprovidas e menos valorizadas enquanto que nas áreas mais centrais predominam-se as habitações mais bem providas de serviços e infraestrutura urbana com o conhecimento do governo municipal são hábitos fomentados pelo Plano Diretor - apesar dos provimentos do PAC.

No tocante ao saneamento básico este se constitui em ações ainda ineficientes no município, não em vão e nem tão cedo esse perfil irá mudar. A melhoria poderia evitar os efeitos nocivos à saúde das populações assim como fomentar a valorização do solo urbano. Contudo não é feita por algumas questões como falta de interesse político, haja vista que suas implantações demandam muito mais tempo que um mandato para conseguirem atender a população e por serem muito custosas, além do seu retorno financeiro ainda não estar atrelada a iniciativa privada. O que comprova isso é o atraso da entrega do PMSB, assim como de todos os planos urbanos norteados pelo governo federal.

O Plano Diretor, ferramenta que poderia melhorar esse caos social e urbano, delibera como áreas prioritárias à expansão do espaço habitado algumas das áreas com piores condições de acessibilidade e infraestrutura de saneamento ambiental e com elevado grau de vulnerabilidade aos eventos climáticos; não define estratégias objetivas no tocante à questão habitacional e de saneamento; bem como direciona todas as suas medidas de zoneamento a um dito crescimento simbolizado pelo desenvolvimento de um grande pólo logístico industrial regional na cidade, medida



essa que além de ocupar grandes áreas verdes, áreas de bacias de retenção dentre outras, provavelmente só privilegiará a iniciativa privada e aos cofres públicos, que mal gerenciam seu fundo financeiro, como apresentado nos dados socioeconômicos.

A pesquisa bibliográfica baseou-se em publicações científicas, livros e sites da área de política e planejamento urbano, orientadas pelo curso a qual contribuiu para a construção de um olhar crítico sobre o tema e pesquisa por dados mais atuais sobre o panorama socioeconômico e urbano, parte mais demorada do processo pois o município é alvo de poucos estudos; a vivência em campo permitiu ter contato com as demandas e modos de vida da população a partir de relatos pessoais e observações na rua, podendo assim compreender o território de maneira mais intimista, uma vez que não há como dissertar sobre sem vivê-lo e experimentá-lo. Ferramentas estas utilizadas para embasar este estudo de caso.

Dada à importância do assunto, faz-se necessário o desenvolvimento de abordagem de outras questões como impactos no meio ambiente, mobilidade urbana, economia intra bairros, a questão orçamentária que poderiam ajudar a entender o porquê da população caxiense de menor renda ainda ter tanta dificuldade de acesso ao direito á cidade assim como á espaços urbanos mais humanizados.

Nesse sentido observa-se que as políticas urbanas são, na verdade, contratendências produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos. Porém, de maneira alguma, tais políticas eliminarão as contradições secundárias urbanas e, muito menos, a contradição principal do modo de produção capitalista, a saber, capital e trabalho.

O acesso ao direito á cidade concomitante com o capital que influencia a organização social e espacial da sociedade só ocorrerá se por meio de ferramentas de gestão, o governo municipal incluir de fato, o cidadão caxiense no incremento do crescimento econômico e urbano. Isso implica fornecer acesso aos meios de moradia, lazer, renda, saúde, educação e infraestrutura urbana de qualidade, independente da classe social ou local de moradia. Sua trajetória de crescimento deixa claro que os provimentos sempre foram e são voltados para a questão

industrial e mais recentemente para a questão logística, portanto o bem estar do cidadão caxiense nunca está no cerne do planejamento da cidade.

Deve haver uma profunda mudança no foco dos investimentos e o desestímulo a política imediatista, a qual atende apenas aos interesses financeiros de cunho fortemente empresarial. Além disso, a gestão dentro de um projeto de desenvolvimento local não deve abrir mão da participação comunitária, o que sugere deliberação popular sobre as ações governamentais de forma qualificada; se as camadas mais populares não possuírem as informações necessárias não poderão auferir o custo-benefício desta ou aquela proposta nem contribuir, refletirem e sugerirem de forma relevante para a resolução dos problemas vividos pela mesma. Para tanto, a participação popular implica na descentralização do poder e de informações, acesso ao capital, valorização dos recursos internos, inclusive o humano, e um planejamento adequado a este fim.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/ZAHAR, 1987.
- ACSELRAD, Henri. **Cidade, ambiente e política. Problematizando a agenda 21 local**, Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2006.
- ACSELRAD, Henri. **A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2009, p.28.
- AZEREDO, Gracielle Fernanda do Nascimento, DUQUE DE CAXIAS: seu retrato a partir dos indicadores socioeconômicos, **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, Agosto, 2009. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/7\\_desenvolvimento-regional/duque-de-caxias-seu-retrato-a-partir-dos-indicadores-socio-economicos.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/7_desenvolvimento-regional/duque-de-caxias-seu-retrato-a-partir-dos-indicadores-socio-economicos.pdf). Acessado em: Fevereiro, 2017
- CAMAZ, Fernando Ribeiro. **Duque de Caxias-Rio de Janeiro: contradições entre crescimento econômico e desenvolvimento social**. nº 7, Rio de Janeiro, 2015
- CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2013. (arquivo pdf)
- CASTELLS, M. **A questão urbana**, Rio de Janeiro: Paz e Terra - Parte III, Cap.2: Os elementos da estrutura urbana, 1975.
- CAXIAS, Prefeitura Municipal de Duque de. **O território e sua gente**, 2016. Duque de Caxias. (arquivo pdf)
- CAXIAS, Prefeitura Municipal de Duque de. **Plano Diretor Urbanístico**. PMDC: Duque de Caxias, 2006
- HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço & Debates, São Paulo, 1982.
- IBGE. Censos Demográficos. 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010.
- IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros Gestão Pública 2001. Rio de Janeiro, 2003
- JÚNIOR, Antonio Carlos da S. Oscar, Avaliação da conformidade do plano diretor duquecaxiense: subsídios para a compreensão das cidades (não) resilientes. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro vol.06, nº 02. Abril, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2014.13440>. Acesso em: Janeiro, 2017
- KOWARICK, Lucio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- LACERDA, Stélio. **Uma passagem pela Caxias dos anos 60**. Duque de Caxias:

edição do autor, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008

LEMOS, Santos. **Os donos da cidade**. Rio de Janeiro: Caxias Recortes, 1980.

LIMA, Moisés Veríssimo de. **Política habitacional: a questão da moradia urbana em Duque de Caxias**. Orientador: Alvaro Ferreira. Duque de Caxias: Trabalho de conclusão do curso de Licenciatura em Geografia com ênfase em Meio Ambiente/UERJ. 2007.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARCOS, Martins, **Jane Jacobs e a humanização da cidade**. Maio, 2016. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/786817/jane-jacobs-e-a-humanizacao-da-cidade>. Acesso em: Janeiro, 2017.

MARICATO, Erminia. Brasil, **Cidades: alternativas para a crise urbana**. 2ªed. Petrópolis:Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho. Reestruturação econômica, poder público e desenvolvimento social: possibilidades de disputas e de recomposição do poder no território. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, núm. 245 (65), agosto de 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24565.htm>. janeiro, 2017.

PUGGIAN, Cleonice et al. TENREIRO, André (org.), **Duque de Caxias A geografia de um espaço desigual**, Nova Iguaçu, Entorno, 2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE ,1997.

SABOYA, Renato. **O surgimento do planejamento urbano**. Março, 2008. Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2008/03/o-surgimento-do-planejamento-urbano/>. Acesso em: Fevereiro, 2017.

SANTANA, Thiago C. **Reordenamento político-territorial de Duque de Caxias, mudança de sede da prefeitura e seus impactos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.

SIMÕES, Manoel Ricardo. **A cidade estilhada: reestruturação econômica e emancipações municipais na baixada Fluminense**. Mesquita: entorno, 2007.

SIMÕES, Manoel Ricardo. **Da Grande Iguaçu a Baixada Fluminense: emancipação política e reestruturação espacial**. In: OLIVEIRA, Rafael da Silva. (Org.). **Baixada Fluminense Novos estudos e desafios**. Rio de Janeiro: Editora Paradigma, 2004.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. São Paulo, 1978.

SOUZA, Marlúcia Santos de. **Escavando o passado da cidade. A construção do poder político local em Duque de Caxias**. Dissertação de mestrado em História, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2002.

SOUZA, Marlúcia Santos de. **Escavando o passado da cidade: Duque de Caxias e os projetos de poder político local (1900-1964)**. Orientadora: Virgínia Fontes. Niterói: Programa de Pós-Graduação em História/UFF. 2002. Dissertação (Mestrado em História).

TORRES, Rogério. **Evolução histórica dos distritos e os processos de emancipação**. Duque de Caxias. In: TORRES, Gênesis (org.). Baixada Fluminense: a construção de uma história: sociedade, economia, política. São João de Meriti, IPAHB Editora, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Webel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

**FONTES CONSULTADAS:**

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.cide.rj.gov.br](http://www.cide.rj.gov.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.atlasbrasil.org.br/](http://www.atlasbrasil.org.br/)