



**Alcione de Carvalho Ferreira**

**Análise das possibilidades e limites do  
trabalho técnico social na habitação:  
O caso do Residencial Vale da Mata/Duque de Caxias-RJ**

**Dissertação de mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Valéria Pereira Bastos

Rio de Janeiro  
maio de 2024



**Alcione de Carvalho Ferreira**

**Análise das possibilidades e limites do  
trabalho técnico social na habitação:  
O caso do Residencial Vale da Mata/Duque de Caxias-RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa  
de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio.  
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

**Profa. Valéria Pereira Bastos**

Orientadora  
Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

**Prof. Rafael Soares Gonçalves**

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

**Profa. Nadia Xavier Moreira**

Escola Superior de Defesa

Rio de Janeiro, 30 abril de 2024

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

### **Alcione de Carvalho Ferreira**

Graduou-se em Serviço Social na Faculdade Duque de Caxias em 2016. Especializou-se em Estratégia Saúde da Família pela Universidade Estácio de Sá em 2019. Membro do Grupo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Socioambientais e Comunitários (GRIPES).

#### Ficha Catalográfica

Ferreira, Alcione de Carvalho

Análise das possibilidades e limites do trabalho técnico social na habitação: o caso do Residencial Vale da Mata/Duque de Caxias-RJ/ Alcione de Carvalho Ferreira; orientadora: Valéria Pereira Bastos. – 2024.

135 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2024.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Trabalho técnico social. 3. Habitação. 4. Duque de Caxias. 5. Programa Minha Casa Minha Vida. I. Bastos, Valéria Pereira. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Á minha avó Carmem Pereira Reis (in memoriam),  
pelo seu amor e cuidado por mim. Em  
nossa família, foi uma mulher guerreira, zelosa e  
nunca desistiu de ninguém.  
Exemplo de força e coragem. O  
seu legado é meu incentivo de vida.  
Te amarei para sempre!

## **Agradecimentos**

Agradecer a DEUS por tudo em minha vida! Meu coração exalta gratidão e alegria por mais esta vitória. Obrigada por permitir a realização desse sonho e me dar capacidade de chegar até aqui.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Também sou grata ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

A minha orientadora e professora Valéria Bastos, pela dedicação, paciência e por ter acreditado em mim. Pela sua representatividade, sua generosidade e sua grandeza. Obrigada por tudo!

Ao meu esposo Valmir de Souza, meu companheiro de todas as horas, pela paciência, pelo amor e pelo apoio e estar presente sempre ao meu lado, me incentivando a sempre seguir em frente.

Agradeço a minha filha Alana Ferreira, por ser minha amiga e me ajudar sempre que necessário e ter compartilhado comigo todos os momentos de dificuldades.

A todos os professores do curso de Mestrado de Serviço Social, que durante todos esses períodos, foram fundamentais em minha formação pelo exemplo de determinação e profissionalismo.

Em especial aos professores Andrea Clapp e Rafael Gonçalves pela paciência, ensinamento, troca e todo o aprendizado.

Agradeço aos funcionários do Departamento de Serviço Social da PUC- Rio, pela atenção dispensada e pelo apoio prestado durante esta jornada.

Agradeço à banca examinadora pelas contribuições à pesquisa.

A todas as minhas colegas da PUC-Rio, em especial Bruna Domingos e Érika Cardoso, pelo companheirismo e amizade durante todo o curso, vocês foram essenciais nessa jornada.

A minha colega Fabiana Dias, pelas caronas para Duque de Caxias, as trocas e o incentivo todos os dias.

E a todos os meus amigos e familiares que de certa forma, contribuíram para esse momento tão especial da minha vida.

## Resumo

Ferreira, Alcione de Carvalho; Bastos, Valéria Pereira. **Análise das possibilidades e limites do trabalho técnico social na habitação: o caso do Residencial Vale da Mata/Duque de Caxias-RJ**. Rio de Janeiro. 2024. 135p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A dissertação é fruto da pesquisa realizada com moradores do Residencial Vale da Mata, em Xerém, Duque de Caxias – RJ. Tem por objetivo analisar os limites e as possibilidades da execução do Trabalho Técnico Social - TTS no Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, implementado pela Secretaria Municipal de Habitação de Duque de Caxias através da atuação do Serviço Social e, no caso, em especial, desse grupo de moradores, que foi incluído no Programa após o desastre ambiental de 2013. Desastre esse que desabrigou inúmeras pessoas no município. O ponto de partida da investigação tem como referência os recorrentes questionamentos dos moradores em relação às dificuldades de vivência no território, devido residir em área ambientalmente protegida por conta da Reserva do Tinguá, bem como pela tardia intervenção direta do poder público no processo de morar em condomínio, uma vez que o fator deflagrador do processo de mudança se constituiu como repentino, em função do desastre ocorrido que os desalojou. O percurso metodológico escolhido foi ancorado na pesquisa de cunho qualitativo, cujo trabalho de campo realizou-se através da observação direta e realização de entrevista semiestruturada; e de maneira sistemática e contínua, utilizou-se pesquisa documental e bibliográfica que permitiu atualizar as informações do ponto de vista legal em relação ao Programa que, ao longo dos governos, sofreu inúmeras alterações. Os resultados obtidos permitiram compreender os limites do TTS, e acredita-se que possa contribuir para a reestruturação do tipo de intervenção em casos similares ao do estudo, sobretudo no que diz respeito a forma de olhar e conduzir as ações com os beneficiários incluídos no Programa, após serem vítimas de desastres ambientais.

## Palavras-chave

Trabalho Técnico Social; Habitação; Duque de Caxias; Programa Minha Casa Minha Vida.

## **Abstract**

Ferreira, Alcione de Carvalho; Bastos, Valéria Pereira (Advisor). **Analysis of the possibilities and limits of social technical work in housing: the case of Residencial Vale da Mata/Duque de Caxias-RJ.** Rio de Janeiro. 2024. 135p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The dissertation is the result of research carried out with residents of Residencial Vale da Mata, in Xerém, Duque de Caxias - RJ, with the objective of analyzing the limits and possibilities of carrying out Social Technical Work - TTS in the Minha Casa, Minha Vida Program - PMCMV , implemented by the Municipal Housing Department of Duque de Caxias through the actions of the Social Service, and in the case, in particular, of this group of residents, who were included in the Program, after the 2013 environmental disaster that left countless people homeless in the municipality. The starting point of the investigation has as its reference the recurrent questions from residents regarding the difficulties of living in the territory, due to living in an environmentally protected area on behalf of Rebio do Tinguá, as well as the late direct intervention of public authorities in the housing process. in a condominium, since the factor that triggered the change process was considered sudden, due to the disaster that occurred, which displaced them. The chosen methodological path was anchored in qualitative research, whose fieldwork was carried out through direct observation and semi- structured interviews; and in a systematic and continuous manner, documentary and bibliographical research was used to update information from a legal point of view in relation to the Program, which has undergone numerous changes over the course of governments. The results obtained allowed us to understand the limits of the TTS, and it is believed that it can contribute to the restructuring of the type of intervention in cases similar to that of the study, especially with regard to the way of looking at and conducting actions with the beneficiaries included in the Program, after being victims of environmental disasters.

## **Keywords**

Social Technical Work; Housing; Duque de Caxias; Minha Casa Minha Vida Program.

## Sumário

1. Introdução	17
2. Direito à cidade e a moradia: a história da política habitacional no Brasil com recorte na Baixada Fluminense	25
2.1. O desenvolvimento da política habitacional brasileira e seus desdobramentos	25
2.2. O programa Minha Casa Minha Vida e os alcances de seus benefícios	44
2.3. Um pouco da trajetória da política habitacional no estado do Rio de Janeiro e seus reflexos na cidade de Duque de Caxias	51
3. Duque de Caxias: um município controverso na Baixada Fluminense	58
3.1. Pensando o município a partir da dimensão econômica, social e ambiental	58
3.2. A cidade de Duque de Caxias e seu histórico diante da política habitacional	70
3.2.1. Contextualizando o bairro de Xerém e suas singularidades socioambientais	76
4. O Trabalho Técnico Social no Residencial Vale da Mata e o potencial do seu alcance	82
4.1. O Residencial Vale da Mata: o verso e o reverso da história	82
4.2. As peculiaridades do Trabalho Social em face do perfil dos seus beneficiários	88
4.3. A visão do direito de morar: registros a partir das falas dos sujeitos	106
5. Considerações Finais	115
6. Referências Bibliográficas	120

7. Apêndices	130
7.1. Apêndice 1 – Roteiro de entrevista com os moradores	130
7.2. Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	132

## Lista de figuras

Figura 1 – Refinaria REDUC	64
Figura 2 – Moradores após as chuvas em Duque de Caxias	62
Figura 3 – Demolição na comunidade Vila Nova 1º distrito	75
Figura 4 – Cachoeira Vale da Mata	77
Figura 5 – Xerém depois das fortes chuvas	79
Figura 6 – Residencial Vale da Mata.	82
Figura 7 – Residencial Vale da Mata e a delimitação da RebioTinguá	83
Figura 8 – Construção do Residencial Vale da Mata	84
Figura 9 – Residencial Vale da Mata	85
Figura 10 – Escola Municipalizada Santo Agostinho	86
Figura 11 – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	86
Figura 12 – Centro de Referência e Atenção Especializada à Saúde da Mulher	87
Figura 13 – Reunião com a equipe da ICMbio no Residencial Vale da Mata	93
Figura 14 – Ação Social Setembro Amarelo - Residencial Vale da Mata	95
Figura 15 – Ação socioambiental - Residencial Vale da Mata	96
Figura 16 – Ação CADÚNICO - Residencial Vale da Mata	97
Figura 17 – Trilha Educativa Dia das Crianças - Residencial Vale da Mata	99
Figura 18 – Palestra sobre materiais recicláveis - Residencial Vale da Mata	100
Figura 19 – Plantão social- Residencial Vale da Mata	102
Figura 20 – Roda de conversa no Residencial Vale da Mata	103

## **Lista de mapas**

Mapa 1 – Estado do Rio de Janeiro e o município de Duque de Caxias	59
Mapa 2 – Município de Duque de Caxias e seus bairros	60
Mapa 3 – Mapa dos bairros e malha viária de Duque de Caxias	62

## **Lista de tabelas**

Tabela 1 – Moradoras do Residencial Vale da Mata codificadas para o sigilo da identidade	22
Tabela 2 – Unidades de Conservação em Duque de Caxias	63
Tabela 3 – Registros de desastres ocorridos em Duque de Caxias (1991-2021)	69

## **Lista de abreviaturas e siglas**

APA – Área de Preservação Ambiental

BNH – Banco Nacional de Habitação

CADÚNICO – Cadastro Único

CEF – Caixa Econômica Federal

CEHAB – Companhia Estadual de Habitação

CETEP – Centro de Educação Tecnológica e Profissionalizante

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CHISAM – Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana

CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades

COHAB-GB – Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara

COTS – Caderno de Orientação do Trabalho Social

COVID-19 – Corona Vírus Disease

CRAS – Centro Referência de Assistência Social

CRAESM – Centro de Referência e Atenção Especializada à Saúde da Mulher

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

GEROE – Grupo Executivo para recuperação e obras de emergência

GIPP – Grupo do Poder Público Institucional

HIS – Habitação de Interesse Social

IBAMA-RJ – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBIO – Instituto de Diversidade Chico Mendes

IDEB – Índice de Desenvolvimento Educação Básica

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDMJR – Iniciativa Direito à Memória e Justiça Social

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

MPE – Micro e Pequenas Empresas

OGU – Orçamento Geral da União OMS- Organização Mundial de Saúde

OPAS – Organização Panamericana de Saúde

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PCD – Pessoa com Deficiência

PIB – Produto Interno Bruto

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHS – Política Nacional de Habitação e Saneamento

PPO – Projeto Pós-Ocupação

PROAP – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro

PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social

REDUC – Refinaria de Duque de Caxias

RGI – Registro Geral de Imóveis

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

SNH – Sistema Nacional de Habitação

TR – Termo de Referência

TTS – Trabalho Técnico Social

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UPH – Unidade Pré-Hospitalar

# 1 Introdução

Esta dissertação apresenta como tema central: análise das possibilidades e limites, promovidos através do desenvolvimento do Trabalho Técnico Social<sup>1</sup> - TTS, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), faixa I, no Residencial Vale da Mata, localizado em Xerém, Duque de Caxias, RJ.

A escolha do tema de pesquisa teve aderência com minha atividade profissional, pois de 2017 a 2023, atuei como assistente social na Secretaria Municipal de Habitação de Duque de Caxias (SMH), e como técnica responsável no desenvolvimento do trabalho social no Residencial Vale da Mata, sendo realizado um trabalho baseado na compreensão do modo de morar em condomínio, em um espaço incorporado pela temática urbana e ambiental, sobretudo diante da demografia local. Observa-se que esse perfil demográfico da área exige da população residente, além da atenção aos condicionantes de morar, o respeito às regras ambientais preceituadas pelas leis ambientais, sobretudo pelo Instituto de Diversidade Chico Mendes (ICMbio), órgão ambiental gestor da Reserva Biológica do Tinguá (ReBio do Tinguá).

Esses fatores impulsionaram a execução do Trabalho Técnico Social, pois a equipe se deparou com uma série de questões, que precisavam ser trabalhadas junto ao público-alvo, o que tornou evidente a necessidade de efetiva implementação de ações voltadas para o processo de convivência comunitária e na busca de construir referências de preservação do espaço e do ambiente.

Embora os moradores contemplados pelo programa habitacional sejam oriundos de Xerém, nem todos tinham relações comunitárias entre si, sem experiências de vida em condomínio, assim como sem o conhecimento prévio de contratos e obrigações a serem assumidos com a aquisição da moradia. Por outro lado, também não tinham incorporado a importância na participação das ações territoriais, como também de contribuir com a preservação ambiental necessária,

---

<sup>1</sup> O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. Disponível em: <[https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno\\_de\\_orientacao.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno_de_orientacao.pdf)> (COTS, 2013, p. 4).

principalmente, pelo fato de residirem em área da Rebio do Tinguá.

O Trabalho Técnico Social previsto inicialmente pela Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014, pelo Ministério das Cidades, em relação ao processo de ações a serem desenvolvidas junto às famílias residentes nas habitações dos condomínios do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida do governo federal (PMCMV)-FAR<sup>2</sup>, que aprovou o Manual de Instruções do trabalho social nos programas. Esse documento tem por objetivo orientar as ações a serem desenvolvidas nos processos de pré e pró-morar. Processos esses que foram revogados e substituídos pela Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018<sup>3</sup>, e que se encontra vigente até os dias atuais.

Diante da realidade existente no território, a SMH, desde 2017, passou a executar o Trabalho Técnico Social no Residencial Vale da Mata, embora tardio, já que a população passou a residir no local em 2015, pautando-se nas ações de acompanhamento do processo de pós-ocupação. Desse modo, proporcionou atendimento direto aos moradores na prestação de serviços sociais direto, buscando orientar as famílias quanto ao acesso e uso da rede de serviços e sistemas de garantias de direitos. Por sua vez, realizou os encaminhamentos necessários para as instituições e parceiros locais, conforme as situações diagnosticadas.

No tocante ao trato do atendimento às famílias residentes, a equipe procurou realizar encontros, fazendo a convocação dos moradores de modo que se pudesse discutir, através de rodas de conversas, a importância da responsabilidade social no território. Dessa forma, objetivou-se contribuir para o processo de mediação de conflitos, cuja perspectiva visava avançar no debate da dimensão social e na busca de priorizar a participação dos moradores.

Nesse percurso, acredita-se, com tal abordagem, poder ampliar o conhecimento a respeito da temática, fortalecendo os interesses.

Foi levada em consideração para o desenvolvimento das ações a premissa de que os impactos produzidos pelo rompimento de vínculo com o local de origem

---

<sup>2</sup> PMCMV- FAR:O Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa I, conta com recursos do Governo Federal para produção de unidades habitacionais subsidiadas para a aquisição da moradia por famílias enquadradas na faixa I do Programa. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/faixa-I/Paginas/default.aspx#:~:text=Topo,O%20que%20%C3%A9,na%20faixa%20I%20do%20programa>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>3</sup> Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018: Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em: <<https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Portaria-n%C2%BA-464-de-25-de-junho-de-2018.pdf>>.

de moradia, diante do desastre ambiental, foram impactantes para essas famílias e que, portanto, a reconstrução desses vínculos novamente em outro local não é fácil, pois trouxe rupturas no sentido de pertencimento; assim como, se constituiu como o gerador da falta de consciência a respeito do ambiente, não só pelas discordâncias do uso e preservação por parte dos moradores dos espaços e do ambiente, bem como pela tardia intervenção direta do poder público no processo do morar em condomínio no acompanhamento das famílias, além disso, a resistência na participação nas ações dos territórios.

Pode-se considerar que essa mudança repentina alterou totalmente a vida dessas famílias, pois se encontram inseridas em um novo território com moradia digna, porém enfrentado inúmeras dificuldades, tais como: dificuldade de acesso aos equipamentos públicos, mobilidade urbana, falta de infraestrutura e informação, impacto socioeconômico pela cobrança de novas taxas, relação de vizinhança e quebra de laços familiares, entre outros. Através de um recorte social das famílias beneficiárias, constatou-se que a maioria é composta por mulheres chefes de famílias que não estão inseridas no mercado de trabalho, sobrevivendo apenas dos benefícios sociais disponibilizados pelo governo federal, o que torna a realidade mais difícil em relação aos bens e serviços a serem utilizados.

Neste sentido, a partir da minha observação direta na execução do Trabalho Técnico Social, diante da realidade, passamos a considerar os recorrentes questionamentos dos moradores a respeito do desapontamento sobre a nova moradia, período de adaptação vulnerável, sentimento de não pertencimento no local, e resistência na participação das ações desenvolvidas pela equipe do TTS, aliados às dificuldades de vivência deles no território. É imperativo notar que os desafios enfrentados por essa comunidade em seus domínios se dão em função dos impactos ocorridos no cotidiano, o que se tornou um impasse na dinâmica do pós-morar. Portanto, nos sentimos instigados a investigar como a execução do Trabalho Técnico Social realizado no Residencial Vale da Mata vem contribuindo ou não para que eles possam vencer os desafios impostos pela mudança repentina.

Aliado a esses fatores, sou moradora do município de Duque de Caxias e frequentadora da cachoeira Vale da Mata e, por conhecer o território em Xerém, identifico a necessidade e importância da preservação da natureza, bem como a garantia da conexão homem-espaço, na busca do equilíbrio e mitigação das diversas práticas inadequadas que impactam de forma efetiva o ambiente.

Diante das inúmeras demandas existentes, na realidade dos moradores do Residencial Vale da Mata, para o desenvolvimento do TTS, foi levado em consideração à importância de uma intervenção socioeducativa. Observa-se, contudo, a proposição de uma intervenção que se apresentasse aliada aos princípios de melhoria da qualidade de vida da população, no fortalecimento dos vínculos comunitários e sociais, na superação da vulnerabilidade e risco social. Portanto, para que tais proposições diretivas se efetivem, considera-se a mediação de ações de acompanhamento social, mobilização e organização comunitária, educação ambiental e patrimonial, geração de trabalho e renda dentre outras práticas relevantes para atender a realidade dos moradores.

Assim, a presente pesquisa teve como objetivo analisar as possibilidades e limites do trabalho técnico social no Residencial Vale da Mata, atuando no processo de pós-ocupação dentro do PMCMV, e diante da diversidade do território, evitando a reprodução da desigualdade social e partindo em busca de uma melhor qualidade de vida, minimizando a segregação social, que possa ocorrer dentro desses territórios.

Ao trazer a problemática habitacional como análise das possibilidades e limites do TTS para o centro da pesquisa, buscou-se selecionar categorias que pudessem alicerçar nossas análises e o estudo. Sendo assim, vamos trabalhar com quatro, a saber: Direito à cidade, Direito à moradia, Habitação de Interesse Social e Trabalho Social. Isto porque, identificou-se que têm a potencialidade de explicitar, caracterizar, subsidiar e revelar elementos condicionantes institucionais e prescritivos referente ao objeto definido.

Para o Direito à Cidade, utilizaremos as contribuições de Bianca Tavorari (2016), que afirma que o direito à cidade é um direito fundamental, mesmo com os constantes desafios, é necessário que o estado garanta o desenvolvimento do espaço urbano e as novas formas de enfrentamento dessa questão. O direito à cidade significa a união de diversos atores, principalmente nas periferias, eles trazem a junção de vários segmentos de forma complexa e apresentam sua força nesses lugares. Eles têm como objetivo conquistar os direitos que lhes são limitados, e, de certa forma, são sinônimo de luta desses locais, destacando-se em prol de um bem comum.

Para ampliar o entendimento do Direito à moradia, usaremos as explicitações de Raquel Rolnik (2009), que afirma como causa do processo acelerado de urbanização e crescimento das cidades a procura da população

pelos centros urbanos, aumentando o número de famílias nesses espaços, onde a pobreza extrema potencializou esse fator e logo, houve o agravamento dos problemas habitacionais. Ademais, importa salientar que o Estado tem obrigação de reconhecer esse direito como pleno e fundamental. “Uma casa não é uma mercadoria, quatro paredes e um teto. É um lugar para viver com segurança, paz e dignidade, e um direito de todos os seres humanos” (Rolnik, 2009, p. 2).

Iremos trabalhar com a categoria Habitação de Interesse Social, baseada a partir da fala da autora Leda Velloso Buonfiglio (2018, p.12): “A HIS foi em realidade, um conjunto de ações para o tratamento da questão habitacional em nível nacional, que consolidou um marco regulatório importante no país”. A Habitação de Interesse Social se demonstra como política pública em desenvolvimento, para dar continuidade na produção de moradia social, e assume uma participação contraditória; se por um lado estão os cidadãos em busca da garantia de direitos, por outro está o setor da construção civil, visando à continuidade da produção do modo capitalista.

Para referenciar a categoria Trabalho Social, iremos nos pautar a partir de Paz e Taboada (2010), que reiteram que, a contar das décadas de 70 e 80, o trabalho social foi desenvolvido a partir dos movimentos sociais. Já as reivindicações, mediante a organização popular que priorizavam as situações emergenciais, no acompanhamento dos conjuntos habitacionais e prezando pela garantia de direito e o acesso à moradia. Segundo Rezende et al. (2014), o Serviço Social começa a ser inserido de fato na habitação em 1996. Ele recebe o nome de técnico social e habilita o profissional para atuar no setor habitacional.

Considerando que o objeto de pesquisa tem relação direta com a análise das possibilidades e limites produzidos pelo trabalho técnico social, bem como seu estudo seguiu-se desenvolvido com os moradores do Residencial Vale da Mata – no processo de desenvolvimento do pós-morar, e levando em conta o sentido de pertencimento e a sua consciência ambiental – o percurso metodológico que foi seguido para sua realização se apoiou na abordagem qualitativa. Desse modo, permitiu-nos aprofundar o mundo dos significados das relações humanas, compreendendo aspectos do fenômeno social ainda de um lado não perceptível e que não são captáveis em equações, médias e estatísticas (Minayo et.al., 2019).

A pesquisa de campo foi realizada no Conjunto Residencial Vale da Mata, no bairro de Xerém, Duque de Caxias, onde foi possível procedermos à

observação direta, a fim de conhecer a rotina dos moradores, para verificar quais avanços não foram promovidos a partir do TTS, no sentido da melhor convivência e da incorporação da consciência ambiental.

No que diz respeito à escuta qualificada, realizamos entrevistas semiestruturadas, em duas etapas: a primeira em 11 de dezembro de 2023, com seis moradoras no condomínio, e a segunda etapa, com três moradoras, em 13 de janeiro de 2024. Esta última, devido à incompatibilidade de agendas, realizamos através da troca de mensagens por ferramenta tecnológica de rede social via WhatsApp.

Dessa forma, realizamos um total de nove entrevistas com as moradoras, identificadas através da equipe do TTS como lideranças, em função das participações em ações desenvolvidas no Residencial, tais como: reuniões, assembleias, campanhas, e que se apresentaram disponíveis e concordam em participar, conforme havíamos previsto na pesquisa.

Nesse sentido, na perspectiva de manter a não identificação das entrevistadas, as codificamos conforme tabela abaixo:

Tabela 1- Moradoras do Residencial Vale da Mata codificadas para o sigilo da identidade

Moradoras	Rua do Residencial Vale da Mata
M1	Rua A
M2	Rua F
M3	Rua G
M4	Rua E
M5	Rua H
M6	Rua I
M7	Rua B
M8	Rua C
M9	Rua D

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Através da realização das entrevistas e análise dos conteúdos, foi possível responder as perguntas norteadoras da investigação, fator que consideramos relevante para ampliar o debate a respeito das possibilidades e limites da efetivação do trabalho técnico social desenvolvido na política pública de habitação.

Para elucidar todas as etapas e os resultados encontrados, dividimos a

dissertação em quatro capítulos, nos quais constam: a introdução, na qual apresentamos o ponto de motivação para o desenvolvimento do estudo; a justificativa; o percurso da pesquisa; e, também, as categorias que nortearam nossas análises. Ademais, contextualizamos a realidade habitacional no país com recorte específico para o PMCMV e para o trabalho técnico social desenvolvido, sobretudo no município de Duque de Caxias.

O segundo capítulo intitulado “Direito à cidade e a moradia: a história da política habitacional no Brasil com recorte na Baixada Fluminense”, aborda-se a trajetória da política habitacional brasileira, contextualizando o processo habitacional brasileiro, a partir do direito à cidade e seu processo de desenvolvimento no espaço urbano, o direito à moradia como direito universal, o processo migratório campo cidade, no qual surgem as primeiras demandas da questão habitacional, com o recorte da política habitacional do estado do Rio de Janeiro e também o processo de remoção ocorrido na época, que visava melhor remodelação do estado. Apresentaremos, também, um histórico referente aos programas habitacionais até o atual Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, com a finalidade de mitigar o déficit habitacional e acelerar o desenvolvimento econômico do país.

No terceiro capítulo, denominado “Duque de Caxias: um município controverso na Baixada Fluminense” apresenta-se o município a partir de seu histórico social, político e econômico, e suas particularidades, na quais se pode observar que apesar do potencial crescimento econômico, ainda se demonstra um pequeno progresso nas condições sociais e habitacionais para os moradores. Pode-se desatacar, também, que a cidade ainda é caracterizada por concentrar um grande contingente de população de baixa renda e um enorme déficit de infraestrutura, cuja maior demanda está relacionada ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em subseção do capítulo, procuramos ainda destacar a trajetória habitacional e o desenvolvimento do PMCMV no município, e o bairro de Xerém, localizado no quarto distrito, zona rural da cidade, onde se localiza a Reserva Biológica Federal do Tinguá e está aos pés da Serra de Petrópolis. Damos destaque ao desastre ambiental que ocorreu na noite do dia 3 de janeiro de 2013, em que o distrito foi atingido pelas fortes chuvas, devido ao enchimento e vazão abrupta da comporta de uma das barragens do rio Capivari, o que deixou diversos moradores desabrigados, e, como alternativa de moradia, foram contemplados pelo PMCMV, em caráter emergencial, sendo concebido o Residencial Vale da

Mata.

O quarto capítulo é denominado “O Trabalho Técnico Social no Residencial Vale da Mata e o potencial do seu alcance”. Ele está dividido em três seções, a primeira intitulada: O Residencial Vale da Mata: o verso e o reverso da sua história. Nessa seção damos destaque, inicialmente, a história de construção do condomínio. Tal opção deve ao fato de se ter um diferencial em relação aos outros condomínios do município, em função de estar localizado na Zona de Amortecimento da Reserva Biológica do Tinguá. Por conseguinte, destaca-se ter sido construído para atender uma demanda emergencial em função do desastre ambiental ocorrido no município. Em seguida, na seção denominada: As peculiaridades do Trabalho Técnico Social em face do perfil dos moradores, o capítulo discorre a respeito do trabalho desenvolvido e suas particularidades diante da forma como foi executado. Por fim, na seção intitulada: A visão do direito de morar: registro a partir das falas dos sujeitos apresenta-se a fala das entrevistadas e as análises a respeito das questões levantadas em relação ao TTS, realizadas a partir da identificação dos entraves dos avanços efetivados.

Nas considerações finais desta pesquisa, abordaram-se os questionamentos que nortearam nosso estudo. Nesse sentido, as entrevistas realizadas com os moradores do Residencial Vale da Mata, inseridos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), permitiram-nos verificar as hipóteses iniciais. Por meio dessas conversas, foi possível identificar os desafios e oportunidades associados à implementação do Trabalho Técnico Social, especialmente, no que tange à fase de pós-ocupação e a transição para a vida em um ambiente condominial. Essas descobertas contribuem para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas sociais e estruturais em jogo na efetivação de políticas habitacionais.

## 2

### **Direito à cidade e a moradia: a história da política habitacional no Brasil com recorte na Baixada Fluminense**

#### 2.1.

#### **O desenvolvimento da política habitacional brasileira e seus desdobramentos**

A cidade passou por diversos processos de transformação, pois quanto mais o sistema de urbanização for acelerado, mais ocorre o adensamento populacional e as desigualdades urbanísticas em termos de moradia, transporte, infraestrutura entre outros aspectos. Os imóveis antigos dão lugar a novos empreendimentos e edifícios gigantescos, mudando toda a arquitetura das cidades. Nesse contexto, em que a cidade muda seu panorama, os atores apresentam vários tipos de expressões culturais, e necessitam se movimentar ao longo do tempo, criando hábitos e ações que vão se moldando ao cotidiano das cidades (Junior, 2004).

Com o avançar do capitalismo e o crescimento das cidades, também houve uma busca da população para os grandes centros urbanos e um aumento no número de famílias nesses espaços, restando apenas para a classe menos favorecida, os locais de difícil acesso e inadequados. Desse modo, surge uma demanda sem respostas, na qual os trabalhadores resumem suas moradias em locais sem infraestrutura, como as favelas e os cortiços.

Conforme apontado por Maricato (2000, p. 22):

Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade.

Nesse processo de desenvolvimento, a cidade apresenta novos desafios, e o seu crescimento torna obrigatório, ao poder público, uma resposta aos cidadãos menos favorecidos. O governo deve gerenciar todos os setores, como a saúde, educação, segurança, desenvolvendo as políticas públicas necessárias para o crescimento e promoção do espaço urbano. “Atualmente, portanto, aprofunda-se um processo induzido que se pode chamar de ‘implosão-explosão’ da cidade” (Lefebvre, 1991, p. 18).

O direito à cidade pode ser compreendido como a união de diversos atores,

principalmente nas periferias, considerando que eles trazem a junção de vários segmentos e, de forma complexa, apresentam sua força nesses lugares. Eles têm como objetivo conquistar os direitos que lhe são limitados e, de certa forma, são sinônimo de luta desses locais, e se destacam em prol de um bem comum (Tavolari, 2016).

Todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãos? Não é bem assim. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos. Mas, na prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada. [...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro (Tavolari, 2016, p. 99).

Com o processo acelerado de urbanização e crescimento das cidades, ocorreu à procura da população pelos centros urbanos, aumentando o número de famílias nesses espaços e agravando os problemas habitacionais. O direito à habitação é fundamental e se constitui de suma importância principalmente para as famílias de baixa renda, por isso se torna uma emergência em nosso país. “Portanto, o direito à moradia é direito fundamental, civil, político, econômico e social” (Buonfiglio, 2018, p. 8).

É fundamental a conquista por moradia e terras para aqueles que não têm onde morar, que vivem na precariedade ou em condições praticamente subumanas, como em encostas, beira de rios, áreas invadidas. Vale observar que, além das políticas públicas, se torna imprescindível a atenção para essas famílias, diante do direito à moradia, mesmo visando à lógica capitalista, na qual o progresso e a urbanização avançam de forma opressiva (Palermo, 2017).

Conforme acena Buonfiglio, (2018, p.8 e 9) ainda sobre o direito à moradia:

O direito à moradia, expresso no Artigo 6º da Constituição Federal Brasileira (1988), foi incluído por Emenda Constitucional nº 26 (Brasil, 2000) e, a exemplo dos demais direitos sociais, “comunga do pleno estatuto jurídico-constitucional dos direitos fundamentais”, isto é, “integra o elenco dos limites materiais à reforma constitucional e, na condição de norma de direito fundamental, é sempre diretamente aplicável, a teor do que dispõe o artigo 5º, parágrafo 1º, da CF”. Entretanto, para que esse direito fosse colocado em evidência e tensionado por meio de instrumentos, foi preciso a regulamentação do Estatuto da Cidade, em 2001, como a função social da propriedade (privada) e da cidade (Buonfiglio, 2018, p. 8-9).

Desde 1948, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a ONU firmou o direito à moradia adequada como um direito universal. A partir desse marco eles se tornam um projeto para a modernidade, e o processo de universalização permite a possibilidade de resguardar esses direitos em prol da

valorização de todos os cidadãos (Costa, 2014).

O direito à moradia é reconhecido como fundamental, aponta Rolnik (2009, p. 2):

Está claro que a implementação e o cumprimento do direito à moradia adequada precisam do reconhecimento pleno, por parte dos Estados-membros, de que este é um direito humano fundamental. As nações devem incluir e integrar plenamente o direito à moradia adequada ao planejamento urbano e às políticas habitacionais, em todos os níveis de governo.

A casa é uma questão simbólica, pois apresenta a necessidade material, determinada de forma cultural e social, que representa em seus moradores sentimento de proteção e segurança e destaca a simbologia como um espaço seguro, constituído como moradia, que remete ao local de intimidade e de pertencimento. “No capitalismo, a habitação é uma mercadoria como outra qualquer, o sistema tem como motor, a produção do excedente, e um dos mais importantes pontos de reaplicação do capital gerado é o urbano” (Coura e Arruda, 2017, p. 3).

Neste sentido, entendemos que para a população em geral, o ato de morar, ser proprietário, tem um sentido que permite ter garantias e manter a família em segurança para vida inteira, e para garantia dos direitos sociais, é necessário a implementação de políticas públicas, para produzir respostas às áreas da nossa sociedade, como saúde, assistência social, educação, com inclusão social para todos. A elaboração dessas políticas propõe ao Estado responder de forma positiva as mazelas da sociedade, porém ele deve ser democrático, priorizar o interesse coletivo, dividir tarefas com a sociedade e diversificar as funções com setores públicos que tenham compromisso com essas áreas.

Conforme aponta Cardoso (2001, p. 1), quando fala a respeito:

Em primeiro lugar é importante que se considere que a sobrevivência na cidade depende fundamentalmente do acesso à moradia. Além da saúde, da renda e da educação, a habitação é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas ou a desenvolver suas capacidades. Assim definida, a habitação é um direito básico de cidadania.

Ademais, a política pública fundamentada na habitação apresentou, ao longo dos tempos, a busca pela eliminação do déficit habitacional, ainda expressivo em nosso país. Por sua vez, pautou extinguir as favelas e as moradias irregulares ou em áreas de riscos, aumentando a construção de novos conjuntos habitacionais, visando, deste modo, diminuir a desigualdade social.

O processo de urbanização avançou, exigindo o contexto da sociedade, o qual demonstrou sinais de mudanças, escrevendo uma nova dinâmica na história da habitação social. “A urbanização, na forma como se processa, vem indicando novos rumos para o contexto brasileiro, os quais se delineiam há algumas décadas, porém, ganhando novas roupagens” (Pequeno, 2008, p.8).

O direito à cidade deve ser expandido, mesmo diante dos desafios, é necessário que o estado garanta o desenvolvimento do espaço urbano e as novas formas de enfrentamento da questão urbana. O direito à cidade significa a união de diversos atores, em especial nas periferias, pois há potência nesses lugares. Esses espaços devem conquistar os direitos que lhes são limitados e, de certa forma, esses atores são sinônimos de luta e se destacam em prol de um bem comum (Tavolari, 2016).

Assim destaca Rolnik (2012, p. 2), que aponta nesta fala:

A luta pelo direito à cidade e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais, emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu poucas e grandes cidades sem jamais integrá-las. Grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país.

Analisando o contexto da relação de poder em nossa sociedade, a desigualdade social se torna uma ferramenta substancial, pois se não houver a classe mais pobre, não tem como fazer o comparativo com a classe mais favorecida, porquanto, a desigualdade social é um elemento essencial na divisão de classes, pois apresenta a contraste dentro da sociedade.

O Estado tem obrigação de trazer respostas para a sociedade, quanto mais os direitos sociais de cada cidadão, isso faz parte do processo de continuidade e se torna um mecanismo fundamental para o avanço da garantia dos direitos humanos. Como o Estado é apresentado como o regulador e dinamizam as leis e ao mesmo tempo garantidor de direitos, surge um conflito entre as duas vertentes, a sociedade civil e o Estado.

O Estado moderno, não obstante em se apresentar como um Estado minimalista é, potencialmente, maximalista, pois a sociedade civil, enquanto o outro Estado se reproduz através de leis e regulações que dimanam do Estado e para as quais não parece haver limites, desde que as regras democráticas de produção das leis sejam respeitadas (Santos, 2004, p. 1-2).

A principal questão do Estado é legitimar os direitos aos cidadãos, mas, conforme aponta Foucault (2008, p.143): “Temos de fato um triângulo, soberania, disciplina e gestão governamental, uma gestão governamental cujo alvo principal

é a população e cujos mecanismos essenciais são dispositivos de segurança”. Neste sentido, apesar de ser de responsabilidade do poder público a garantia de direitos como igualdade, as pessoas ficam reféns dos mecanismos impostos para acessarem bens e serviços, sobretudo na política de habitação, que determina como, quando e quem tem direito à moradia nos formatos desenhados pela própria estrutura estatal, conforme aponta Conceição (2016, p. 17):

Técnicas de controle dos pobres urbanos estiveram sempre presentes nesses mais de 100 anos de existência das favelas. Por meio de projetos de gestão populacional (Foucault, 2008b), ora marcados pela disciplinarização ora pelo redimensionamento dos seus fluxos na cidade, o Estado sempre endereçou aos favelados algumas políticas de controle que os tornassem menos “perigosos” e mais úteis. Suas representações, ativadas, por meio do estigma, sempre deram a essas populações um lugar subalterno, marcado por constante desconfiança e culpabilização moral.

A atuação do Estado no setor da habitação, é precarizada, pois como o déficit habitacional é gigantesco, a resposta para essa demanda não é eficaz, considerando que a oferta não é somente de moradia, mas também no acesso as diferentes s políticas públicas intersetoriais, objetivando atender a população na totalidade de suas necessidades.

A política habitacional propõe um plano eficiente, que analise todos os aspectos da sociedade, com estrutura para que todos os segmentos da sociedade tenham assegurados seus direitos. No entanto, o que se evidencia é que segundo Zaccara e Matrondi (2016, p. 868): “Os moradores dos conjuntos habitacionais do PMCMV podem até ter casa própria, mas não detêm os elementos que compõem o direito à moradia adequada”.

A política habitacional busca atender os menos favorecidos e dessa forma traduzir a lógica do acesso a moradia para todos, e tem como objetivo apresentar uma resposta ao déficit habitacional, trazendo novos rumos nesse contexto em nosso país. Porém, mesmo sabendo que a efetivação desses benefícios está constituída em lei, ainda há muito o fazer, sendo fundamental criar novos mecanismos de estudo e análise para avançar sobre essa questão.

O déficit habitacional se apresenta como um grande problema da sociedade brasileira, o direito à habitação é fundamental, porém, torna-se evidente que nem todas as pessoas acessam de forma igualitária os mesmos direitos, com as mesmas condições e oportunidades, portanto, sendo esse um dos maiores desafios da atualidade.

Os territórios refletem as estruturas da sociedade e se apresentam de forma excludente, descortinando as desigualdades sociais. O cidadão que reside na

periferia é excluído pela sua posição social, o que dificulta o acesso a determinados lugares e direitos. “O espaço como deflagrador é simultaneamente, o espaço vivido – o lugar das contradições e também da resistência – às representações do espaço; e o espaço abstrato, o concreto, como espaço de representações” (Lefebvre, 2008, p. 5).

O cenário brasileiro se constituiu a partir da industrialização, pautado na exploração do trabalho e na exclusão social, em que a política habitacional e urbana, no Brasil, foi regida pela lógica capitalista e sofreu com o processo de reivindicações e mobilizações no cenário político e socioeconômico do país. Isso, devido ao uso inadequado do espaço urbano e ao grande déficit habitacional (Maricato, 2003).

Inicia-se o processo migratório do campo para a cidade, no final do século XIX, em que 10% da população era urbana, e no final do século XX aproximadamente 20% dessa parte populacional era rural, em que o processo de industrialização cresceu, e surgiram as primeiras demandas para a questão habitacional. “A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana” (Maricato, 2003, p.158).

Conforme acenam para essa questão, Botas e Koury (2014, p. 147):

Os Institutos assim como as Caixas tinham o objetivo de assegurar aposentadoria e pensões para os seus beneficiários e secundariamente assistência médica e a oferta de moradia através da construção de conjuntos habitacionais. A produção de moradia pelos institutos de previdência social foi regulamentada em 1937 por meio das Carteiras Prediais, permitindo várias modalidades de investimentos no setor habitacional (Cohn, 1981; Bonduki, 1998). Esta iniciativa foi a origem da promoção pública no setor de moradias econômicas no país.

Nesse período, a atuação do profissional de Serviço Social na área habitacional já havia iniciado e seguia as normas urbanas, desde o processo de cortiços e favelas, em que os assistentes sociais acompanhavam o trabalho de remoção ou para inserção em novas moradias, através de uma lógica higienista e educadora (Gomes, 2020).

Costa (2014) afirma que a década de 1940 inicia-se com a criação de políticas voltadas para a habitação, mesmo que excludente, e a partir desse movimento, surge um mercado imobiliário, que idealiza o "sonho da casa própria", aumentando o mercado de construção civil. Nesse cenário, o governo investe de forma incisiva, respondendo de modo ineficiente a demanda habitacional.

As associações filantrópicas ligadas à Igreja, com aporte do Estado, eram responsáveis pela produção das moradias e, posteriormente, por sua administração. Os conjuntos produzidos foram inspirados no modelo cidade-jardim, e contavam com um Centro Social e com o Serviço Social familiar para organizar os moradores e realizar diversas atividades no sentido de construir relações comunitárias (preparar o ambiente social) e de solidariedade entre as famílias, além de “educá-las” para usufruir da nova moradia (Gomes, 2020, p. 227).

Gomes (2020) aponta que a criação das instituições assistenciais e a dos conjuntos habitacionais abrem o processo de seleção e organização, em que os assistentes sociais foram prioritariamente executores desse trabalho. Com a criação da Fundação Leão XIII (1947), abriu-se outro campo para atuação profissional, devido o número grandioso da população carente e com foco interventivo nas favelas. O trabalho social começa a ser inserido para essa população.

Nesse processo, a intervenção direcionava como mudar a forma de viver e como se adaptar à nova moradia, mantendo o controle e a resignação dos pobres. Como o processo de urbanização crescia, era necessário “formatar” as famílias para essa nova realidade (Gomes, 2020).

Na década de 60, a política social deslança em nosso país, acendendo debates que favoreceram ao entendimento sobre a questão habitacional, dessa forma, tanto a sociedade mais ampla quanto os trabalhadores que visavam lutarem por seus direitos tiveram papel importante a partir do ativismo social e político efervescente nesse período. Nesse contexto de avanços significativos tanto na política social quanto no entendimento e abordagem da questão de habitação, com ênfase em a ênfase crescente na igualdade de direitos e oportunidades aos cidadãos, ocorre o processo de modernização do Estado e a política habitacional desponta. Logo, expandem-se diversos processos urbanos, e o governo realiza programas voltados para a população de baixa renda.

Ao contextualizar historicamente o processo habitacional brasileiro, a partir da década de 60, como a institucionalização do Banco Nacional de Habitação (BNH) e em seguida a incorporação da Caixa Econômica Federal (CEF), nota-se o avanço, mas, ao mesmo tempo, a urgência da elaboração de uma política habitacional que atenda aos menos favorecidos e produza efeitos positivos. Dessa forma, uma política de habitação que vise à lógica do acesso à moradia digna e a redução do déficit habitacional.

A política habitacional brasileira implantou alguns programas e, após a Ditadura Militar, iniciou um processo de resposta à questão do déficit habitacional,

no que se refere à moradia para os menos favorecidos. Nesse panorama, emergiu uma modernização do Estado, trazendo uma nova visão, que viabilizou o surgimento de diversos processos urbanos.

Desta forma, destacam-se ações do governo com o objetivo de implementar programas voltados para a população de baixa renda, tais como: Banco Nacional de Habitação (1964), Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) (1990), Programa de Apoio à Produção de Habitação, Pró-Moradia (1995), Habitar Brasil (1999), Morar Melhor (2000), o Programa Aceleração do Crescimento (2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), entre outros.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado através da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, com intuito de diminuir o déficit habitacional, devido aos altos índices de desemprego e pobreza. Com isso, ocorreu um aumento no ramo da construção civil e nos investimentos financeiros para o setor (Oliveira, 2014).

A criação do BNH foi essencial para o histórico imobiliário nacional, e ficou responsável pela gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH). “Malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois esse período (1964-86) foi o único em que o país teve uma melhor aproximação com a Política Nacional de Habitação” (Bonduki, 2008, p. 73).

Como aponta Bonduki (1994, p. 719) sobre o problema da habitação nesse período:

Assim, o Estado brasileiro assume o problema da habitação como uma questão social; as iniciativas tomadas, no entanto, são desarticuladas, posto que emanadas de diferentes órgãos e interesses políticos. O resultado é a ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções. Isto, no entanto, não obscurece a importância da ação governamental neste período, pois ela representou uma ação concreta que deu início à ideia da habitação social no Brasil.

O setor de habitação na perspectiva capitalista se constitui como um negócio vantajoso, em busca da forma de lucro e de produção crescente, e a importância principal eram o capital urbano e a especulação imobiliária, identificadas como um mercado crescente. “Vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõe a todas as outras noções de direito” (Harvey, 2012, p. 73).

As políticas voltadas para o setor habitacional tinham o viés de responder às demandas pela falta de moradia, e a partir desse movimento, surge o mercado

imobiliário, com o aumento da construção civil e o investimento de forma incisiva nesse novo cenário, respondendo de forma positiva. Porém, ainda mínima aos menos favorecidos (Costa, 2014).

A partir do Banco Nacional de Habitação, pode-se identificar a atuação do assistente social, a partir de propostas interventivas comuns, com uma configuração no sentido mais administrativo, iniciando uma prática pautada numa visão mais moderna, mas sendo acompanhada por outros profissionais da área das ciências humanas (CFESS, 2016).

Dessa forma, surge o amadurecimento da profissão do Serviço Social, que se afasta do assistencialismo, e passa a responder com base em perspectiva mais moderna. Após o Movimento de Reconceituação Profissional (1965-1975), o assistente social passa a desempenhar um caráter mais técnico, comprometido com a democracia e com o acesso universal aos direitos sociais (Iamamoto e Carvalho, 2008).

Nas décadas de 70 e 80, o capital intensifica o setor habitacional, com a lógica de uma atividade vantajosa, lucro gradual e a produção crescente. Nessa vertente, o capital urbano se torna o principal projeto, e a especulação imobiliária aumenta consideravelmente, auxiliando o fortalecimento desse setor. O trabalho social segue desenvolvido a partir dos movimentos sociais; e as reivindicações, mediante a organização popular, em que priorizavam as situações emergentes no acompanhamento dos conjuntos habitacionais e na possibilidade de mobilização e participação dos grupos envolvidos (Oliveira, 2014).

Como afirmam Ramos et al. (2019, p. 49):

Historicamente foi sobre as expressões socioespaciais da reprodução social da classe trabalhadora, manifestadas nos âmbitos tanto das moradias das famílias trabalhadoras pobres urbanas, quanto dos territórios populares dessas moradias, que o Serviço Social produziu sua trajetória teórica e prática junto às favelas e demais experiências de territorialização da moradia popular, como loteamentos, áreas ribeirinhas, cortiços, conjuntos habitacionais, entre outras experiências.

A partir da década de 80, devido emergência no setor urbano, movimentos sociais intensificam a luta em prol dos direitos, em especial para a questão habitacional. Referente à crescente urbanização nas cidades, onde se formulam projetos de leis e sugerem mutirões autogeridos para garantir o acesso de moradias dignas a todos, pode-se destacar que: “Desde o final dos anos 80, os movimentos de moradia no Brasil vêm lutando pela criação de fontes de recursos e programas adequados para viabilizar o acesso da população de baixa renda à

moradia digna” (Bonduki e Rossetto, 2008, p.34).

Entretanto, o Estado precisa ser regulador das leis e das normas que gerenciam, e com a criação das políticas públicas, tinha como objetivo responder às demandas apresentadas. As políticas públicas serviam de impulso para o desenvolvimento da economia, e eram capazes de realizar a promoção da inclusão social para todos os cidadãos, especialmente no setor de habitação (Teixeira, 2002).

Segundo Costa (2014, p. 194), ainda era necessário avançar, quando alega:

Mesmo após a criação do BNH, o debate sobre o direito humano à moradia digna no Brasil, ainda não fazia parte da agenda pública. Para os agentes sociais da época, a cidade possuía apenas a função de dar suporte ao processo de acumulação de capital. Esta situação começou a mudar a partir da década de 1970, pois à medida que o processo de urbanização se acelerava, os conflitos entre as classes tornavam-se inevitáveis, vindo a resultar na crise social e urbana dos anos 80. Nesta década, surgiram vários movimentos a favor da democracia e da efetivação dos direitos sociais, tais como a educação, o trabalho, a moradia e o lazer.

Durante a década de 80, os movimentos sociais se intensificaram e, em resposta a essa crescente demanda por mudanças, a nova Constituição Federal foi promulgada em 1988. Esta constituição representou um marco histórico, estabelecendo as bases para a construção de um estado democrático, com garantias de direitos civis, políticos e sociais mais amplos para a população brasileira. Nesse período, ocorre uma grande mobilização de diversos setores em prol de uma maior participação do Estado, e segue reforçando a atuação desse segmento habitacional.

Segundo (Costa, 2014, p. 196), “Como fruto da luta, em 1988 entrou em vigor a nova Constituição Federal que restaurou a democracia e esboçou o embrião de projeto inspirado no Estado de Bem-Estar Social”. Esse marco desponta uma mobilização de diversos setores, em prol de uma maior participação do Estado e dos movimentos sociais, que seguem reforçando a luta por direitos igualitários, também para a habitação.

Nesse período, a estrutura da sociedade se modifica, o processo de emancipação feminina ocorre, e as mulheres que atuavam como mães e esposas são inseridas no mercado de trabalho e se tornam chefes de famílias. Esse processo se torna característico para a criação de programas e políticas sociais voltadas para esse grupo, sendo necessário problematizar essa questão e incluir cada vez mais as mulheres como protagonistas desses programas e políticas

(Silva, 2017).

Mesmo com todo esse empenho no desenvolvimento para a política habitacional, a partir de 1982, devido ao alto índice de desemprego e as enormes retiradas do FGTS, ocorre um aumento na taxa de inadimplência, que atingiu todas as classes sociais, e isso leva o BNH à crise. Apesar de diversas tentativas para a recuperação da instituição, como a facilitação para quitação dos imóveis, baixa correção de juros nos valores das parcelas e viabilização nos acordos, o banco chega ao fim (Oliveira, 2014).

Esse fato causa um grande declínio para a demanda habitacional. Logo após, no ano de 1986, o acervo e as funções do BNH são integrados à Caixa Econômica Federal, que passa a ser a responsável pela política habitacional no país (Oliveira, 2014).

Na década 90, os avanços das políticas neoliberais reforçaram a ideia da não intervenção do Estado, dificultando o desenvolvimento de ações para os problemas sócio urbanos das cidades, passando a diminuir as ações nos projetos políticos para ampliar a democracia e a cidadania em nosso país. “A partir dos anos 90, fez com que projetos políticos de ampliação da democracia e cidadania surgissem sendo uma resposta, em maior ou menor medida, às coordenadas postas por esse contexto, ou seja, de globalização e competitividade urbana” (Junior, 2004, p.26).

Nessesentido, apenas são criadas pequenas proporções, com a facilitação na quitação de imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações, porém o avanço se torna necessário, ainda mais com o advento da globalização e do processo de urbanização (Oliveira, 2014).

Ocorreram diversas conferências, entre elas a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), em 1992, no Rio de Janeiro, e em 1996 e a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, em Istambul<sup>44</sup>, e originou uma nova concepção na questão habitacional, que além de prezar pelo direito à moradia

---

<sup>4</sup> 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, em Istambul;O Habitat II foi o último de uma série de conferências das Nações Unidas que moldaram a agenda global de desenvolvimento para os anos seguintes. Essa conferência produziu um Plano de Ação Global, A Agenda Habitat, que fornece diretrizes para a criação de assentamentos humanos sustentáveis durante o século XXI, tendo em conta a sua relação com o meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, direitos das mulheres, questões demográficas e outros apêndices. Disponível em: <<https://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentação.php?idVerbete=1394>>.

digna também buscava o desenvolvimento sustentável (Brito e Mastrondi, 2021).

Segundo Rezende et al. (2014), o Serviço Social se insere de fato na habitação em 1996, e recebe o nome de técnico social, habilitando o profissional de Serviço Social para atuar no setor habitacional. Diante de uma demanda, em que o trabalhador não consegue custear os gastos com a habitação, o assistente social auxilia na inserção dos programas habitacionais, fazendo valer o direito à moradia.

Como os Assistentes Sociais são profissionais engajados nas lutas sociais e na ampliação e acesso aos direitos civis, políticos e sociais, a habitação, torna-se uma área necessitada da atuação deste profissional decorrente da grande demanda da sociedade em ter acesso à moradia digna como estabelecida na Constituição Federal (Rezende et al., 2014, p. 141).

Segundo aponta Marguti (2018), com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), que foi vinculada ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, culminou-se na nova Política Nacional de Habitação (PNH), fomentando a criação dos programas habitacionais federais, dentre eles: Pró-Moradia e Habitar – Brasil. Este último, desde 1999.

Tais programas tornaram-se encarregados pela execução de quase 500 mil unidades habitacionais. Onde ainda nesse período, os avanços das políticas neoliberais reforçam a ideia de intervenção do Estado, pois o controle e a burocracia atrapalham o desenvolvimento das ações dos problemas sociais urbanos das cidades (Marguti, 2018).

O déficit habitacional cresceu e apresentou um aumento significativo nesse período, porém, referente ao enorme déficit habitacional em nosso país, ainda necessita avançar ainda mais. Como aponta Cardoso (2001): “No Brasil, o direito à moradia foi reconhecido mediante a Emenda Constitucional 26/2000, que altera o art. 6º da Constituição Federal, fazendo constar a moradia entre os direitos sociais” (Cardoso, 2001, p. 1).

Por sua vez, em 1999, é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>55</sup>, pela Medida Provisória 1823/99, de 29 de abril de 1999 e Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Nesse contexto, surge de forma inovadora e utilizando

---

<sup>55</sup> PAR:O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é um plano no qual o pretendente paga taxas mensais de arrendamento, como se fosse um aluguel, no fim do contrato, que é de 15 anos, tem a opção de compra do imóvel. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/par.htm#:~:text=O%20Programa%20de%20Arrendamento%20Residencial,op%C3%A7%C3%A3o%20de%20compra%20do%20im%C3%B3vel>>. Acesso em: 24.fev.2024.

o recurso do FGTS e recursos fiscais. Por sua vez, em 2001, sucede à aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamenta a função social no setor habitacional e preconiza a concepção do Projeto Moradia (Bonduki, 2008).

Desde o início dos anos 2000, observou-se um aumento no déficit habitacional. As famílias ainda buscam os locais próximos a centro das cidades, devido ao problema de mobilidade urbana e a escassez de emprego.

Para enfrentar essa situação, foi criado o Programa Morar Melhor, visando promover uma melhor qualidade de vida e condições de saúde para a população de baixa renda. Esse programa dá especial atenção às mulheres e aos moradores de áreas consideradas de risco, que possuem infraestrutura precária ou que estão em estado de degradação (Marguti, 2018).

Rodrigues e Moreira (2016) acrescentam ainda que ocorreram medidas do governo quanto à questão habitacional, a partir desse período:

A partir dos anos de 2000, pôde-se perceber a retomada de ação do governo na questão, com destaques para eventos importantes, tais como: a inclusão da moradia como direito social na Constituição Brasileira em 2000; a promulgação do Estatuto das Cidades no ano de 2001, que trouxe a afirmação da função social da propriedade; a criação, em 2003, do Ministério das Cidades; o estabelecimento da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação em 2004 e 2007, respectivamente (Rodrigues e Moreira, 2016, p. 168).

No ano de 2001, foi criado o Estatuto da Cidade<sup>66</sup>, através da Lei nº10.257/01, que regulamentou e trouxe base jurídica para o capítulo da política urbana da atual Constituição brasileira, com os princípios básicos do planejamento participativo e a função social da propriedade.

Dessa forma, tornou-se um importante instrumento no processo da regularização, contribuindo para melhor desenvolvimento das cidades e apresentando uma base jurídica para a política urbana no Brasil. Este instrumento legal regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88, referentes à questão urbana (Bonduki, 2008).

O Ministério das Cidades (MCidades) passou a centralizar a execução de políticas urbanas relacionadas com o saneamento ambiental, com a habitação, com o planejamento urbano, de transporte, de mobilidade e com a regularização fundiária, igualmente, no setor imobiliário, que foi essencial para alavancar a

---

<sup>66</sup> Estatuto da Cidade: Foi criado através da nº Lei 10. 257 de 10 e julho de 2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana atual. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em :05 jan.2024

questão urbana e avultou as esferas municipais e federais nessas ações (Bonduki, 2008, p. 97).

Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade.

Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) pelo Ministério das Cidades, ficou evidente a importância de uma melhor qualidade de vida para os moradores de baixa renda. Costa (2014, p. 198) sinaliza que “Para tanto, em 2004, foi aprovada a nova Política Nacional de Habitação – PNH, tendo como um de seus principais objetivos: a melhoria nas condições de vida e de moradia das classes populares”.

Esses direitos eram recentes no país e trouxeram aos beneficiários a garantia de direitos, dos quais a moradia digna se apresenta como um direito humano, sendo incluídos como beneficiários as crianças, idosos, doentes crônicos e PCD's (Costa, 2014).

Foi criado, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei Federal nº 11.124/05. Ele teve o objetivo de incorporar atividades para favorecer moradia digna para a população mais carente, dando continuidade à lógica de impulsionar a economia.

Nesse sentido, atuou com a dinâmica da construção de conjuntos habitacionais e o financiamento com base no interesse social. Para que esse projeto tivesse êxito, foi importante a adesão do mercado e o acesso da classe média, a fim de viabilizar a ampliação do conceito em habitação de interesse social. Por sua vez, criou-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e que dispõe sobre a criação do SNHIS, para ampliar mecanismo de uma resposta eficaz para a demanda habitacional (Maricato, 2006).

Buonfiglio (2018, p. 12), procura descrever como ocorreu à criação da HIS, enfocando que:

A Habitação de Interesse Social (HIS) não nasceu como política pública acabada, fora sendo gestada pelo Ministério das Cidades (criado em 2003) e respaldada politicamente pelo Conselho Nacional das Cidades e ao longo das quatro Conferências das Cidades (em escalas Nacional, Estadual e Municipal). A HIS foi em realidade um conjunto de ações para o tratamento da questão habitacional em nível nacional que consolidou um marco regulatório importante no país; a Política Nacional de Habitação (2004); a Lei Federal que instituiu o Sistema Nacional de

Habitação (SNH, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005) eo Plano Nacional de Habitação, aprovado em 2009 (PlanHab). Tal legislação carimbou a política urbana brasileira com seu rótulo IS de “interesse social”.

A Habitação de Interesse Social permite que o poder público decida a área da construção dos empreendimentos, o que causa impacto na vida das famílias, devido à localização, tanto na questão da mobilidade urbana como no acesso aos equipamentos públicos, mesmo atendendo às camadas mais baixas da população. Essa procura por terrenos afastados mais distantes dos grandes centros apresenta alta lucratividade para os municípios (Marguti, 2018).

Grande parte dos empreendimentos do PMCMV é construída em áreas distantes dos grandes centros, das escolas, creches e postos de saúde, com pouca infraestrutura, o que aumenta a reprodução da desigualdade social nesses territórios. Fato que precariza a vida dos moradores e dificulta o processo de adaptação nesses novos espaços.

Esse fato impacta diretamente na vida dos beneficiários, mediante a dinâmica desse modo de produção habitacional, em que as construções dos empreendimentos cada vez mais distantes dos grandes centros apresentam inúmeras dificuldades, em que as famílias enfrentam a segregação socioespacial. As mudanças e o processo de adaptação dos beneficiários do programa habitacional, como também o acesso aos novos diz respeito também ao direito à cidade e a moradia, com acesso rápido e fácil aos equipamentos públicos, busca-se pelo bem-estar coletivo.

Rolnik e Nakano (2009, p. 2) introduzem essa ideia:

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva.

De acordo com Pimentel (2017), não só em função dessa prática, mas para atuar no processo pós-ocupação dessas famílias. Nesse contexto, o Ministério das Cidades incluiu o trabalho social à Política Nacional de Habitação, consolidando-o como um pilar fundamental tanto nos programas habitacionais quanto nos esforços de recuperação urbana e regulamentação fundiária. Importante observa que “Apesar da aprovação da PNH ter acontecido em 2004, e das inúmeras ações no âmbito da política habitacional executadas desde então,

as principais orientações sobre o trabalho social são estabelecidas especificamente a partir de 2007” (Pimentel, 2017, p. 17).

Segundo afirma Gomes (2005) o trabalho técnico social foi sendo associado aos programas habitacionais, e está presente em nosso país desde o início da Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS), que foi definida durante a efetivação do BNH, no período de 1968 a 1986.

Segundo Ponte (2018), no ano de 2007, emerge a demanda para movimentar a economia, devido os financiamentos realizados com os estados e municípios com a aprovação da Caixa Econômica Federal, em que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>7</sup> investe em diversos seguimentos para a implantação de infraestrutura, serviços urbanos de qualidade, melhoria da habitação e melhor infraestrutura, com a lógica da participação de todos, e em especial das famílias contempladas pelo programa.

A primeira normatização do trabalho social realizada pelo Ministério das Cidades foi a Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 2009, logo após foi lançada a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, e mais atualmente o trabalho técnico social é pautado pela normativa da Portaria nº 464 de 25 de julho de 2018, que “Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades”, a partir das condições operacionais para o trabalho social no PMCMV-FAR. É realizado a partir de quatro eixos: Mobilização, organização e fortalecimento social; Educação ambiental e patrimonial, Desenvolvimento Socioeconômico e Assessoria à Gestão Condominial (Brasil, 2018).

O Trabalho Social, de que trata este normativo, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária. Esses estudos consideram também as características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (Brasil, 2018, [n.p.]).

O Trabalho Técnico Social busca desenvolver de forma ampla nos territórios a compreensão do novo modo de morar em condomínio, a forma de apropriação

---

<sup>7</sup> PAC: O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007, 2 como uma estratégia que propunha como macro-objetivos a promoção do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Para favorecer as condições de desenvolvimento do país, o PAC criou um conjunto de instrumentos para viabilizar maciços investimentos voltados à execução de projetos de infraestrutura para atender a todas as regiões brasileiras. Disponível em: <[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112\\_fronteras\\_do\\_brasil\\_volume1\\_cap12.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_fronteras_do_brasil_volume1_cap12.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2024

das regras de convivência e respeito aos espaços coletivos, na preparação dos moradores para a promoção da melhoria contínua do empreendimento, adimplência e adaptação em sua nova moradia.

O Trabalho Técnico Social deve seguir através de eixos que visem à mobilização e organização comunitária, com temas diversos, como geração de trabalho e renda, educação sanitária e meio ambiente e de continuidade no processo de autonomia e emancipação dos beneficiários.

De acordo com o COTS – Caderno de Orientação Técnico Social da CEF – Caixa Econômica Federal. (Brasília, maio. 2013), o profissional que deve realizar o Trabalho Técnico Social se responsabiliza por desenvolver maneiras de emancipação social e política dos beneficiários, possibilitando condições de participação e favorecendo um amadurecimento da noção de cidadania. Entretanto, não se encontrou nos documentos, um conceito claro quanto ao perfil profissional exigido para essas atividades, ou quais seriam as exigências de qualificação específica. A proposta do Trabalho Técnico Social deve-se apoiar em princípios que colaboram para o reconhecimento dos beneficiários enquanto sujeitos coletivos, de direitos e deveres e que estes devem ser respeitados (Brasil, 2020, p. 7).

Ainda de acordo com o COTS (2013), o profissional deve executar o Trabalho Técnico Social, pautado em métodos que desenvolvam a participação e emancipação social, e que possibilite contribuir no desenvolvimento pessoal, social e econômico dos beneficiários e do entorno, através de ações, acompanhando o processo da pós-ocupação, na promoção da efetivação do direito aos serviços e no desenvolvimento local. Deste modo, contribuindo para o fortalecimento de vínculo dos beneficiários.

De 2007 até 2011 foram publicados pelo Ministério das Cidades 14 atos administrativos sobre o trabalho social. Dentre esses destaca-se a Instrução Normativa nº 08 de 26 de março de 2009, que dispõe sobre o trabalho social nos programas habitacionais de interesse social, nas modalidades de provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários. (Pimentel, 2012, p. 18),

O COTS (2013) ainda pontua que o Trabalho Técnico Social tem como objetivo promover a moradia digna e diminuir o déficit habitacional para as famílias mais carentes, através dos processos de execução, monitoramento e avaliação. Afirma também que a execução do trabalho técnico social deve ser iniciada logo após a assinatura do termo de compromisso ou contrato, podendo se estender por um período de até doze meses após a conclusão das obras.

O presente Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) tem a finalidade de apoiar as equipes técnicas dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Entidades Organizadoras no desenvolvimento do Trabalho Técnico Social (TTS) nos Programas sob gestão do Ministério das Cidades operacionalizados pela Caixa (COTS, 2013, p. 2).

Seguindo as normas do COTS (2013), o TTS é uma peça fundamental no processo da política habitacional para a faixa menos favorecida da população. É essencial a participação dos moradores tanto no processo pós-morar quanto nas decisões acordadas nos residenciais. Entretanto, constata-se a falta de participação dos moradores nesse processo e da reivindicação dos seus direitos, apesar de o TTS ter estabelecido normas para o controle social e para a lógica “da ajuda”.

As ações realizadas nos conjuntos habitacionais seguem as fases planejamento, execução e avaliação que são designadas pelo COTS. Em paralelo decorrem as demais atividades desenvolvidas nos empreendimentos, contudo, cumpre-se, trimestralmente, o encaminhamento dos Relatórios de Acompanhamento à Caixa Econômica Federal, que é o agente responsável por verificar e atestar as ações realizadas.

O acompanhamento e a comprovação devem ser realizados através de registros das atividades desenvolvidas, com fotos, listas de presença, resultados alcançados e avaliação dos beneficiários e da equipe técnica, para fins de liberação de parcela contratual (Carvalho, 2011).

O COTS aponta para a participação e atuação dos beneficiários, pois através das intervenções desses, é que o TTS se adequa às reais necessidades daquele território. Entendendo que esse processo deve ser construído através de ações socioeducativas e integradoras, a fim de diminuir a desigualdade social, pontuando o desenvolvimento das famílias contempladas pelo programa e que se sintam pertencentes no processo do trabalho social.

Em princípio, o executor do Trabalho Técnico Social pode ser assistente social, sociólogo ou pedagogo. O profissional deve ter a funcionalidade de trazer respostas para a questão habitacional, viabilizar direitos, elaborar projetos sociais, propor atividades que contribuam para esse novo espaço e intervenções no acompanhamento para o desenvolvimento das famílias beneficiárias.

Por sua vez, o TTS deve seguir algumas diretrizes para nortear o seu desenvolvimento:

Estímulo ao exercício da participação cidadã e do controle social; formação de entidades representativas dos beneficiários; intersetorialidade na abordagem do TTS; disponibilização de informações sobre as políticas de proteção social; articulação com outras políticas públicas de inclusão social; desenvolvimento de ações visando à elevação socioeconômica, à qualidade de vida das famílias e à sustentabilidade dos empreendimentos (COTS, 2013, p. 20).

Uma pontuação controversa é referente à Caixa Econômica Federal, que segue como agente operador do programa, responsável pelo acompanhamento, avaliação, aprovação e execução do Projeto do TTS. “Pode-se dizer que a CEF, em levado a cabo o papel da organização, de orientação e direcionamento sobre as ações do trabalho social normatizadas pelo Ministério das Cidades” (Pimentel, 2012, p.18).

A função da Caixa como operador do processo do trabalho social, norteando a atuação dos profissionais com a criação de metas de trabalho, métodos de atuação e procedimentos geram discordâncias e oposições nesse processo, pois na medida em que a Caixa Econômica Federal determina o desenvolvimento do trabalho social, decorrem-se intervenções pautadas na teoria, e que dificilmente ocorrem na prática cotidiana.

É possível analisar que a Caixa não atende todas as diretrizes do trabalho social, pois se institucionaliza através de um banco, e segue como eixo norteador para a ação dos trabalhadores sociais. Dessa forma, abre uma lacuna de inconsistências e exigências, que devem ser cumpridas. Ademais, torna obrigatório o envio de Relatórios Trimestrais para apresentação de proposta de trabalho, mesmo mediante os questionamentos dos profissionais que, muitas vezes, não conhecem o território e desconhecem a realidade de fato desses espaços.

O desenvolvimento da política habitacional brasileira em nosso país, exige a retomada do acompanhamento dessas famílias, através do trabalho técnico social, que propõe o direcionamento das atividades técnicas voltadas para processo de adaptação dos beneficiários | objetivando que evitem a reprodução da desigualdade social e busquem o bem-estar coletivo.

Cabe analisar a quem de fato o trabalho social atende através da prática profissional com base na ação executiva, pois não deve ser identificado como um mero executor de tarefas, cabendo a ele, se posicionar frente às demandas, articular e buscar caminhos possíveis de atenção as demandas em outros secretarias e órgãos através das políticas intersetoriais, , buscando cumprir suas atribuições com excelência. E não ser um profissional assalariado que responde a as, demandas apontadas pelos espaços sócio-ocupacionais e repete a progressiva intervenção do Estado no processo de regulação social.

Segundo apontam os autores (Gonçalves e Vargas, 2015, p. 18):

Cabe ao Serviço Social refletir sobre o seu lugar profissional num processo que é caracterizado por impasses e disputas entre diferentes visões de sociedade e dos grupos sociais que a compõem. Não se trata de pensar sua prática de forma isolada, o que se configuraria num equívoco, mas de situar a mobilização dessa forma específica de saber, em meio a outros tantos, considerando-a de forma crítica na relação com outros saberes integrantes do mundo técnico e sujeitos sociais demandantes do seu trabalho.

Surge um novo desafio para o assistente social na questão da demanda habitacional, onde os diversos fatores relacionados à moradia estão envolvidos, como o desemprego, a violência, a discriminação, a falta de oportunidades e assim, essas adversidades apontam para esse novo segmento dentro da conjuntura habitacional. O assistente social é fundamental nesse processo, devido ao olhar crítico e na construção de ações construtivas, que propiciem condições de respostas imediatas. Diante das impossibilidades os profissionais buscam brechas para minimamente trazer repostas para as demandas dos usuários.

A prática do Serviço Social busca uma atualização constante e se torna objeto de pesquisa e entendimento das atribuições, principalmente no setor da habitação, onde os números de famílias apresentam vulnerabilidade social, sendo necessário se reinventar a cada atuação e levando em conta as complexas particularidades e os desafios existentes.

## **2.2.**

### **O programa Minha Casa Minha Vida e os alcances de seus benefícios**

No ano de 2009, o Governo Federal cria o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) através da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, voltado para solucionar o déficit habitacional, com a criação de incentivos para aquisição de novas moradias, com objetivo de combater a falta de moradia entre a população de baixa renda e estimular a atividade econômica. Ademais, buscou-se conter os efeitos da crise mundial de 2008, que reverberava altas taxas de desemprego, assim como, buscava acelerar o desenvolvimento econômico do país (Rolnik et al., 2015).

O PMCMV foi lançado em março de 2009 pelo Governo Federal, tendo como principal finalidade anunciada contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Em sua primeira fase, compreendida entre março de 2009 e meados de 2011, estabeleceu-se como meta a construção de um milhão de novas moradias.

Em sua segunda fase, iniciada em meados de 2011 e prevista para se estender até o final de 2014, dobrou-se a meta da primeira fase, prevendo-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais (Rolnik et al., 2015, p.129).

Santos (2016) aponta que a ideia do programa habitacional PMCMV, foi pensado a partir da lógica no Chile:

Não bastasse ter sido o programa implementado às pressas com base na articulação dos interesses compartilhados entre o governo e o segmento mobiliário, a mescla entre o discurso da livre iniciativa da participação das incorporadoras e a entrada pesada do Estado com a destinação de recursos orçamentários aproximam o programa de sua concepção original forjada, em 1975, no governo chileno de Augusto Pinochet (Santos, 2016, p. 187).

Em virtude dessa relevância, nos mostra que houve inspiração para criação do programa concebido no Brasil, havendo diversas semelhanças entre as políticas habitacionais, durante a ditadura Chile na década de 70, o modelo seguiu na lógica baseada dos conceitos neoliberais, onde a construção civil e o mercado imobiliário se responsabilizaram como o setor privado e o Estado como facilitador do processo e pela continuidade na execução. O modelo brasileiro seguiu o mesmo padrão, com condições democráticas, apoiada nos subsídios e nos financiamentos dos imóveis (Rolnik, 2012).

O PMCMV se aproximou do formato do Banco Nacional de Habitação (BNH) de 1964, conduzido pelo mercado privado, através das grandes construtoras e os financiadores, através da lógica de atender a população mais carente, mesmo com o volume superior na construção de unidades habitacionais, seguiu o mesmo padrão respondendo a lógica empresarial e não conseguiu responder de forma efetiva as demandas da questão habitacional (Zaccara e Mastrodi, 2016).

Segundo afirma os autores Euclides et al. (2022, p. 1):

Criado em março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é considerado a maior política pública habitacional da história brasileira. A instituição do PMCMV retomou o investimento estatal direto em habitação duas décadas após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986.

Ainda segundo Euclides et al. (2022), devido o volume da expressão do programa habitacional, com relação ao PMCMV, principal programa federal de habitação vigente, seguindo um modelo estruturado sob a escassez de recursos públicos, ocorreram enormes investimentos. “Conforme estatísticas oficiais mais recentes, no período de 2009 a 2020, o Programa contabilizou investimentos na ordem de R\$557,3 bilhões. Houve a contratação de 6.143.517 unidades habitacionais, distribuídas por 5.391 municípios do país (Brasil, 2021)”. (Euclides

et al. 2022, p. 2).

A partir da sua concepção em 2009, o PMCMV teve três fases e foi retomado em janeiro de 2023, em 14 de fevereiro de 2023 é regulamentada o Novo Minha Casa, Minha Vida, e segue sancionada pelo presidente Lula em julho de 2023, através da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que revoga e altera os dispositivos anteriores, com subdivisão de faixas de renda entre o urbano e o rural, e com o objetivo de contratar até 2 milhões de habitações até o ano de 2026. Desde a sua criação, o programa já entregou mais de 6 milhões de habitações (Brasil, 2023).

Ainda segundo Rolnik et al. (2015), o programa habitacional teve como objetivo facilitar a diminuição do déficit habitacional, com proposta de movimentar a economia em nosso país, estimular a contratação de mão de obra e diminuir o desemprego, com a concepção de conceber o direito à moradia digna a milhares de brasileiros, pois o programa tinha a promessa de construir mais de um milhão de novas moradias.

OPMCMV teve como previsão na sua primeira fase, nos anos de 2009 a 2011, a construção de um milhão de moradias; e a sua segunda fase, a partir de 2011, até 2014, com previsão para a construção de dois milhões de imóveis. Por conseguinte, foi estabelecido para atender três faixas de renda familiar, com mecanismos diferentes para cada modalidade. Para a faixa 1, com renda bruta familiar até R\$ 1.600,00; a faixa 2, com renda bruta familiar entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00; e a faixa 3, renda bruta familiar entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00; tendo destaque a faixa 1, que teve todo seu processo executado pelos municípios e concentra a parcela mais relevante dos subsídios e maior recurso federal (Rolnik et al., 2015).

O Plano de Habitação (2009) reforçou a criação do PMCMV:

O PMCMV estabeleceu os marcos fundamentais para a estruturação de uma política nacional de subsídios, anteriormente dispersa por meio de vários programas habitacionais, cujas diretrizes eram estabelecidas a partir das normas específicas das diversas fontes de recursos disponíveis para o setor (Brasil, 2009, p. 204).

Zaccara e Mastrodi (2016) apontam que nesse período, o PMCMV ocasionou um avanço na estrutura urbana brasileira e buscava na sua forma de atuação, um mecanismo pela garantia do direito à cidade e moradia. Ademais, apresentou um financiamento de valores baixos e condições atrativas, em que o programa teve um alto índice de aceitação e promoveu o desenvolvimento da

economia e de forma significativa, trazendo respostas às classes populares.

De fato, o programa de habitação Minha Casa Minha Vida se mostrou como proposta responsável por trazer a questão da moradia ao centro das agendas governamentais possibilitou-se o ingresso à moradia para a parcela da sociedade cuja renda era mínima, parcela está representativa ao longo da história da camada excluída dos financiamentos para aquisição da casa própria. Contudo, não se pode afirmar que o PMCMV, da forma como vem sendo implantado (um teto e quatro paredes, de maneira pouco ou nada integrada ao tecido social), satisfaça a concretização da moradia adequada (Zaccara e Mastrodi, 2016, p. 877).

Jesus e Denaldi (2018) apontam que, devido à execução do PMCMV em 2009, a construção de empreendimentos em massa foi adensada por todo país, trazendo o tema da política habitacional à tona, pois por um lado trouxe esperança e certa tranquilidade aos brasileiros; considerando a crise deflagrada em 2008 nos EUA pelo mercado imobiliário e, por outro, a antecipação do Brasil no sentido de evitar que a crise chegasse ao país, pois o ramo da construção civil movimentou a economia. Isso ocorreu de tal forma, que reduziu o déficit habitacional e ampliou o acesso a moradia para a população menos favorecida.

Soma-se a isso o fato de que, possivelmente, o aumento significativo dos recursos públicos subsidiados para habitação (em particular pelo PMCMV) e o aquecimento e financeirização do mercado imobiliário (o boom imobiliário), tenham contribuído para elevar ainda mais o preço da terra. Observa-se que prevalece aló dos interesses de mercado na produção habitacional, inclusive de interesse social (Denaldi, 2013, p.12).

Neste sentido, Denaldi et al. (2016, p. 103), ao analisar o alcance do programa habitacional, aponta que:

A partir de 2003, início do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o setor habitacional foi reorganizado institucionalmente e os investimentos na área de habitação foram retomados. O investimento em habitação no país cresceu no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, revertendo a estagnação presente no setor desde a extinção do BNH. Os dois principais programas habitacionais lançados pelo governo federal foram o PAC-UAP, em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009.

Harvey (2009) aponta que o PMCMV surgiu para trazer resposta a uma crise mundial de superacumulação, e assim tentava equilibrar a economia nacional, e, de certa forma, pautava o fortalecer o mercado imobiliário, e de construção civil com a larga construção de empreendimentos habitacionais em todo o país, visando de forma eficaz o aquecimento da economia. “Não se quer aqui questionar a relevância das ações desenvolvidas pelo PMCMV, pois o programa tem conseguido atingir a meta de reduzir o déficit quantitativo de moradia no Brasil após décadas de ausência de política habitacional” (Costa, 2014, p. 202).

O PMCMV se demonstra como política pública em desenvolvimento, em que o papel para a continuidade da produção de moradia social assume uma participação contraditória; se por um lado estão os cidadãos em busca da garantia de direitos, por outro está o setor imobiliário, visando à continuidade da produção do modo capitalista. “Já o PCMMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana” (Maricato, 2011, p. 75).

Rolnik (2009) aponta as especificidades dos empreendimentos faixa1:

No caso dos empreendimentos da Faixa 1, a demanda é inteiramente indicada pelos governos locais. A construtora é remunerada pela execução do projeto diretamente pelo FAR, não se sujeitando ao risco de inadimplência dos beneficiários e não exercendo qualquer atribuição relacionada à comercialização dos imóveis. As famílias beneficiadas responsabilizam-se por efetuar pagamentos mensais ao longo de um período de dez anos. Os valores pagos pelos beneficiários correspondem a uma parcela muito pequena do custo individual das unidades, cuja produção é quase integralmente subsidiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que recebe aportes do Orçamento Geral da União (OGU) para arcar com os custos do programa (Rolnik, et al., 2015, p. 130).

Balbim e Krause (2014) destacam que a produção habitacional do PMCMV com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) se constitui como: “empreendimentos propostos pela iniciativa privada, com apoio dos entes federados responsáveis pelo cadastramento da demanda, podendo doar terrenos e tomar medidas de desoneração tributária” (Balbim e Krause 2014, p.199). Essa modalidade de contratação do programa habitacional foi estabelecida para os beneficiários do Residencial Vale da Mata, sendo acordados valores mínimos para aquisição do imóvel, em que o título de propriedade será entregue após a quitação do imóvel.

Mesmo com intuito de minimizar o impacto do déficit habitacional, o programa apresentou algumas divergências, como à questão da reprodução da segregação, devido à renda da faixa 1, na continuidade da periferia, como local desempenhado para execução da política habitacional. Contudo, teve ignorado as conquistas do direito à cidade e aos demais direitos envolvidos (Rolnik, et al. 2015).

Fato alegado por Cardoso (2001, p. 1) que aponta:

Em primeiro lugar é importante que se considere que a sobrevivência na cidade depende fundamentalmente do acesso à moradia. Além da saúde, da renda e da educação, a habitação é também um elemento básico que constitui um “mínimo social”, que habilita os indivíduos e os grupos sociais a fazerem outras escolhas ou a desenvolver suas capacidades. Assim definida, a habitação é um direito básico de cidadania.

Analisando a construção desses empreendimentos, cada vez mais distantes dos grandes centros e pouca infraestrutura, ocorre de forma expressiva à segregação urbana e a população menos favorável fica designada a esses locais, sendo caracterizados como periferias e subúrbios. Outro fator importante é a dificuldade na mobilidade urbana, e se torna um desafio a ser vencido pela população que precisa transitar pelos espaços, limitando o direito do acesso à cidade e aumentando a vulnerabilidade socioeconômica de seus beneficiários.

Esse processo ocorre com a maior concentração da população mais carente nessas regiões menos desvalorizadas e sem infraestrutura necessária para atender a demanda dessa população, como maior rede de comércio, educação, saúde e lazer. Logo esses territórios caracterizam-se pela falta de condições básicas de sobrevivência e inclusão no processo de direito à cidade.

Cardoso e Lago (2015) apontam que analisando a construção desses empreendimentos, cada vez mais distantes dos grandes centros, ocorre de forma expressiva à segregação urbana e a população menos favorável fica designada a esses locais, sendo caracterizados como periferias e subúrbios.

É neste sentido que a avaliação sobre a inserção urbana dos novos empreendimentos aparece como tema relevante para a pesquisa acadêmica, bem como para o debate público sobre as possibilidades de revisão ou de aperfeiçoamento da política habitacional em curso (Cardoso e Lago, 2015, p. 30).

Consustanciada nas contribuições dos autores, podemos também evidenciar que o processo de adaptação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, por parte dos moradores do Residencial Vale da Mata no pós-morar, foi carregado de muitas dificuldades, sobretudo referente às regras e condições do programa, pois apesar da questão de a moradia ter sido sanada, outros fatores essenciais afetaram esses moradores.

De acordo com Denaldi (2016), o programa habitacional trouxe esperança para a questão do déficit habitacional quanto ao aquecimento da economia do país e o avanço para o processo de urbanização, esse autor afirma que: “os municípios estavam articulando novas propostas no âmbito do PMCMV para concluir o processo de urbanização” (Denaldi, 2016, p.109).

Denaldi (2013, p. 5) aponta essa perspectiva sobre olhar ao PMCMV:

O PMCMV incorporou uma grande parcela de subsídio na produção habitacional voltada à população de mais baixa renda (com renda familiar de até três salários-mínimos) e abriu a possibilidade de viabilização de empreendimentos de HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) nas ZEIS, que, em muitos municípios, é mais

vantajosa porque, muitas vezes, podem se utilizar parâmetros urbanísticos que permitem maior aproveitamento do terreno.

Entretanto, Cardoso e Lago (2015) destacam a segregação urbana, devido à construção desses empreendimentos, cada vez mais distantes dos grandes centros. Observam também a dificuldade na mobilidade urbana e no acesso aos serviços e bens. Com base nesses questionamentos, se torna primordial a realização de uma pesquisa sobre toda essa perspectiva, a fim de identificar a verdadeira demanda, bem como atuar para resolução e criação de novas ações para os novos empreendimentos.

As mudanças e o processo de adaptação dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, para esses novos espaços, levam à reflexão – mesmo com acesso à nova moradia – devido à distância dos equipamentos públicos, a mobilidade urbana e o acesso a bens e serviços. “Um outro aspecto das nossas desigualdades, extremamente relevante, é o que diz respeito aos problemas gerados pelas diferenças nas formas de produção e apropriação da moradia e do ambiente urbano pelos diferentes grupos sociais” (Cardoso, 2001, p. 1).

Por conseguinte, é necessário ter conhecimento desses territórios, para o entendimento e colaboração na forma de estudo, bem como criar ações que proporcionem resultados positivos e sejam capazes de realizar o desenvolvimento e o desempenho para essas famílias, visando melhores condições na qualidade de vida. A atuação da política habitacional deve atender as camadas mais baixas da sociedade, dando acesso à moradia, comotambém o direito à cidade.

É possível analisar que, o PMCMV foi instituído como um evento que buscava minimizar o déficit habitacional e movimentar a economia do país, sobretudo outros pontos não foram pensados como a construção em locais carentes e distantes dos grandes centros. Por sua vez, observa-se também a negligência diante das dificuldades de acesso aos equipamentos públicos, nos quais as construtoras utilizam materiais de baixa qualidade e mão de obra precária, ocorrendo constantemente os vícios construtivos, logo após a entrega dos empreendimentos e a gestão da CEF norteando o trabalho social. Isso se dá, pois nesses empreendimentos o agente financeiro direciona a execução de políticas públicas, e as equipes de trabalho social têm pouca autonomia, com baixo potencial de intervenção, seguindo normas impostas pela gestão de cada município.

Ao analisar a prática do Serviço Social na política habitacional, entende-se

que o profissional busca uma atualização constante, sendo objeto de pesquisa e entendimento das atribuições, principalmente no setor da habitação, em que os números de famílias apresentam vulnerabilidade social. Nesse cenário é necessário se reinventar a cada atuação, considerando as complexas particularidades e os desafios existentes.

É nesse contexto desafiador que o profissional atua para entender as questões socioeconômicas, no processo de mediação entre conflitos e na busca pela amplitude da dimensão social. Depende se esforço interventivo com a finalidade de priorizar a participação dos cidadãos nas ações e decisões, com o intuito de fortalecer os interesses coletivos e intervir nas questões socioeconômicas e ambientais, bem como na garantia de um desenvolvimento sustentável, com ações voltadas para o diálogo e reflexão, e que visem método de conscientização com base na educação e cidadania. Logo, pode-se afirmar que se pautam no exercício dos direitos e deveres do cidadão.

Uma premissa que norteia a concepção dos Programas é que a participação e o comprometimento dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos empreendimentos, possibilitando a manifestação da população para que se produzam intervenções adequadas às suas necessidades e realidade sócio-cultural, permitindo afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos. Em consonância com este princípio, nos Programas operacionalizados pela CAIXA, a participação da comunidade é entendida como um processo pedagógico de construção da cidadania e um direito do cidadão; e para assegurar que a sociedade, em especial, as famílias diretamente beneficiadas sejam envolvidas e ouvidas neste processo, é desenvolvido o Trabalho Técnico Social (COTS, 2013, p.4).

Assim, segundo Ramos et al. (2019), o assistente social, no setor da habitação de interesse social, tem a funcionalidade de trazer respostas para a questão habitacional, promover a cidadania entre os beneficiários, viabilizar direitos, elaborar projetos sociais que apontem respostas, bem como propor programas e ações que contribuam para esse novo espaço de atuação. Nesse caminho espera-se criar possibilidades de intervenção e acompanhamento na produção do espaço social, realizando atividades que propiciem resultados positivos, garantindo as oportunidades para seu desenvolvimento dos cidadãos.

### **2.3.**

#### **Um pouco da trajetória da política habitacional no estado do Rio de Janeiro e seus reflexos na cidade de Duque de Caxias**

Segundo o Censo 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE)<sup>8</sup>, o Brasil apresenta déficit de cerca de 6 milhões de unidades habitacionais. O número de domicílios vagos é de mais de 11,4 milhões, esse aspecto representa que se todos os domicílios fossem ocupados, seria resolvida a questão do déficit habitacional em nosso país.

Ainda segundo o Censo 2022, a cada 100 domicílios particulares no Brasil, 13 estão vagos. Ao todo, o IBGE contou 11,4 milhões de casas e apartamentos vazios no país. A proporção aumentou comparada ao censo anterior: em 2010, eram 9 a cada 100.

Esse número elevado de imóveis vazios são apresentados por causas diversas como: problemas jurídicos, deterioração, distância dos centros das cidades, e se tornam obstáculos para respostas à questão da falta de moradia para população carente, já que ocorreu um crescimento reduzido da população em nosso país e um enorme crescimento em relação aos domicílios vazios.

A Fundação João Pinheiro (2019) aponta que o estado do Rio de Janeiro está em segundo lugar nos estados brasileiros que apresentaram maior déficit habitacional. Ele registra aproximadamente a posição de segundo lugar em déficit absoluto, de 476 mil unidades faltantes e possui 331 mil que apresentam alguma dificuldade na questão da moradia.

Analisando a política habitacional no estado do Rio de Janeiro, a partir da conjuntura social e política do Brasil no final do século XIX, destacam-se alguns fatores como: a abolição da escravatura, o êxodo da zona rural para a cidade, a precariedade nos transportes, a escassez no mercado de trabalho e a ausência de uma política habitacional. Fatores esses que contribuíram para a formação do contexto urbano e social do Rio de Janeiro (Gonçalves, 2013).

Nesse percurso, houve um aumento exponencial em relação aos cortiços, e devido à proximidade com o local de trabalho e a dificuldade em arcar com as despesas com transportes públicos, a classe trabalhadora não tinha outra opção, senão permanecer nesses locais, mesmo que em espaço minúsculo. Contudo, permanecer nesses cortiços associava os moradores à marginalidade e ao foco de doenças. Logo, esses espaços se tornaram pauta para a lógica higienista (Gonçalves, 2013).

Conceição (2021) afirma que foi iniciado o processo de remoção involuntária, no qual o poder público pautava a remodelação do estado e

---

<sup>8</sup> Disponível: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>> Acesso: 05 jan. 2024.

melhorias para abertura e alargamento de vias e a bota-abaixo<sup>9</sup>. Essas remoções deram lugar para outra forma de habitação popular nos morros da cidade, nomeadas de favela, devido seu primeiro exemplo, o Morro da Favella, conhecida hoje como Morro da Providência, bem como serviram de moradas para os migrantes vindos do interior em busca de sucesso na capital.

Tal afirmação segue apontada por Almeida (2016, p. 2), mediante o surgimento do Morro da Providência, e o foco higienista da época:

Desde então, o Morro da Providência (que ficou conhecido como Morro da Favella) entrou para a história como a primeira favela do Rio de Janeiro. No entanto, na época, embora o Morro da Favella fosse bastante conhecido, o foco principal dos higienistas era o “cortiço”. Essas habitações coletivas, onde viviam os mais pobres, foram consideradas pelos médicos como um grande perigo para a cidade, devido à aglomeração excessiva de pessoas em pequenos dormitórios, à falta de higiene, e a consequente produção de “miasmas” (ares mefíticos emanados de matérias pútridas): estes eram os grandes responsáveis pelas epidemias que assolavam a cidade (Almeida, 2016, p. 2).

Para Gonçalves (2013) a intervenção nos cortiços favoreceu a construção de habitações precárias nas periferias. A legislação urbanística atuou exatamente neste sentido, a partir Código de Obras de 1937, onde o termo favela aparece de forma jurídica sendo reconhecida como espaço sócio-urbano e político da cidade, mas se configura como objeto de interdição. Contudo se cria um dualismo quanto ao olhar para a favela, no qual, esses não eram apresentados como ilegais e proibidos de receber investimentos públicos.

A reforma urbana e sanitária implementada por Pereira Passos e Oswaldo Cruz (1902-1906), através da referência geográfica e representações sociais, dividiu a malha urbana da seguinte forma: o centro para local de negócios, a zona sul para os providos financeiramente e o subúrbio para a população mais pobre. Desse modo, as favelas ainda são toleradas no subúrbio (Gonçalves, 2013).

As favelas se tornaram a opção mais viável aos menos favorecidos, mas se tornaram um problema, devido aparência disformes e anti-higiênicas consideradas como locais de violências, doenças, vadiagem, e ao mesmo tempo, essa população era fundamental para a construção do estado e tinha que se pensar em uma forma de responder essa demanda habitacional. “Tal atenção estava ligada não só à expansão quantitativa do fenômeno, como também a uma preocupação ideológica com relação ao significado da favela no contexto urbano”

---

<sup>9</sup> Bota - abaixo: O poder público pauta na remodelação do estado e melhorias para abertura e alargamento de vias e o bota - abaixo, onde esse processo iniciou as reformas urbanas e que operado a partir de 1903 no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e o prefeito da cidade à época, Francisco Pereira Passos (1902-1906).

(Gondim, 1982, p. 30).

Com o avanço do processo urbano e crescimento da população, restou para a classe menos favorecida os locais desfavoráveis e de difícil acesso. Deste modo, a população excluída desse processo de urbanização seguiu expulsa para os morros, surgindo formas mais acessíveis para a população carente (Gonçalves, 2013, p.2): “Assim, devido ao crescimento populacional, a dificuldade de encontrar habitações baratas e outras razões, as favelas se espalharam rapidamente”.

Diversos fatores contribuíram para o histórico da política habitacional no Estado do Rio de Janeiro, como a ausência de uma política habitacional efetiva, a dificuldade na busca por habitações mais baratas e o avanço no crescimento das favelas, aliada ao problema no transporte público e o acesso ao mercado de trabalho, o que contribuiu para a exclusão de parte da população mais carente no processo de urbanização no Rio de Janeiro.

Ocorreram diversos programas e ações no processo de remoção e realocação com a finalidade de extinguir as favelas em prol do setor habitacional, como os parques proletários, centros de habitação provisória ou conjuntos habitacionais, que tinham o intuito de urbanizar esses locais, por exemplo: o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), que unifica as ações da Fundação Casa Popular (FCP) e Fundação Leão XIII; firma-se a consolidação do modelo da casa própria, com redução de padrões mínimos de que se pode habitar, e os Conjuntos Habitacionais, que são promovidos pelos Institutos de Aposentadoria Fundação da Casa Popular – produção de moradias para trabalhadores (Gondim,1982).

Na década de 60, após a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, a Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara – COHAB - GB, através da Lei nº 263 de 29 de dezembro de 1962, torna-se a executora da política habitacional do Governo do Estado, e tem como função social proporcionar moradias dignas para as famílias fluminenses de baixa renda.

A COHAB-GB realizou diversas atividades entre as diferentes políticas de remoção e realocação de moradores das favelas no Rio de Janeiro, três em que se destacou devido a ela seguir com a lógica disciplinadora e higienista: os parques proletários (na década de 1940), a cruzada São Sebastião (1950) e os Conjuntos habitacionais construídos e administrados pela COHAB-GB e pela CHISAM (1960 e 1970) (Conceição, 2021).

Essa trajetória da COHAB-GB é explicitada através da fala de Gondim,

(1982, p. 33), que relata:

É a partir da criação da Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara - COHAB-GB, em 29/12/62, que se estrutura uma política habitacional oficial, orientada para a erradicação de favelas. Embora a opção pela urbanização de favelas fosse também considerada - tendo sido criada, em 1968, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades - CODESCO, um órgão da administração pública estadual destinado a planejar e executar a urbanização de favelas -, a erradicação de favelas recebeu prioridade. A linha de atuação do governo estadual não se modificou com a criação do Sistema Financeiro de Habitação, encabeçado pelo Banco Nacional de Habitação - BNH, do qual a COHABGB passou a fazer parte, na condição de agente financeiro - encarregado de receber os empréstimos do BNH e repassá-los aos beneficiários finais, ficando a seu cargo, ainda, a produção e a comercialização das habitações, a partir de 1964. A política habitacional levada a efeito pela COHAB-GB é expressa, tanto nos documentos oficiais, como no discurso dos técnicos e políticos que nela atuam, num sistema de representações sobre as remoções.

A partir do ano de 1975, ocorre uma mudança na política habitacional no Rio de Janeiro, devido sua estruturação mediante a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, onde a COHAB-GB foi extinta, e deu lugar à Companhia Estadual de Habitação – CEHAB, que passa a ficar responsável pela política de habitação popular no novo Estado do Rio de Janeiro.

Desde o ano de 1975 até os dias atuais, a CEHAB-RJ visa o atendimento na construção de moradias para a classe mais carente, como também para os trabalhadores com renda de até 10 salários mínimos, que se disponibilizam a residir em um dos empreendimentos construídos, em que a seleção é realizada através de inscrição pública gerenciada pelo site da instituição (CEHAB, 2024).

Na sequência de sua história, a CEHAB atuou em vários outros programas habitacionais, em parceria com diferentes esferas governamentais. Construiu e loteou aproximadamente 160 mil unidades, beneficiando cerca de 640 mil pessoas, em programas como “Habitar Brasil”, “Geroe”, “Morar Feliz”, “CadaFamília, um Lote”, “Ficam”, “Programa de Aceleração do Crescimento”, “Minha Casa, Minha Vida” e outros (CEHAB, 2024).

Nos meados de 1993 a 2000, o poder público municipal do Rio de Janeiro lançou o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP), popularmente conhecido como Favela-Bairro, voltado para a urbanização das favelas do Rio de Janeiro. teve o objetivo de avançar com obras de urbanização, preservação dos espaços, melhoria na infraestrutura e maior acesso aos bens e serviço básicos e integração da favela à cidade (Cavalcanti, 2013).

Esse projeto cessou com os projetos anteriores, substituindo os antigos projetos que visavam à questão da remoção de famílias que viviam em áreas de risco ou em áreas de inundação ou deslizamentos. Esse projeto de urbanização

se pautava na lógica da intervenção na prestação de serviços e geração de renda, que foi seguido por duas fases com investimentos altíssimos, e a terceira fase foi incorporada as obras do PAC (Cavalcanti, 2013).

O governo federal lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que previu diversos investimentos estatais e de obras de infraestrutura, com possibilidade de recorte social e material, e com avanço do crescimento econômico: “Cumprer ressaltar que o Rio de Janeiro foi à cidade que mais recebeu investimentos do PAC para urbanização de favelas no país – com quase três bilhões de reais investidos e uma série de intervenções de grande porte” (Cardoso e Denaldi, 2018, p.108).

O programa Morar Carioca, em 2010, foi criado com uma nova versão do programa Favela Bairro, com o objetivo de revolucionar as favelas do Rio de Janeiro. Ele buscou introduzir novas moradias, melhoria na infraestrutura, paisagismo, com áreas de lazer e educacionais. Pode-se destacar como maior objetivo a criação de condições para o aumento da formalização da propriedade nas favelas da cidade (Cavalcanti, 2013). Desse modo, as operações em andamento e as novas contratações passaram a ser simultaneamente denominadas de PAC e Morar Carioca (Cardoso e Denaldi, 2018).

Cardoso e Denaldi (2018) afirmam que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas favelas do município do Rio de Janeiro contou com a atuação dos governos estadual e municipal para sua execução, isso porque o Estado do Rio de Janeiro estava passando por um período de mudança, considerando que seria palco de cenário esportivo nacional, uma vez que a cidade do Rio de Janeiro seria responsável por sediar diversos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e ainda os Jogos Olímpicos de 2016.

O governo estadual atuou, no âmbito do PAC, com o objetivo de remoção de moradias que estavam na precariedade e na construção de novas unidades habitacionais. Nesse sentido, desenvolveu um forte processo de crescimento econômico com o aporte do governo federal e teve um grande impacto nos territórios do estado do Rio de Janeiro (Cardoso e Denaldi, 2018).

Segundo afirmam Cardoso e Denaldi (2018), o PAC na Baixada Fluminense se efetivou apenas com a realização de um programa, que segundo os autores foi o Projeto Iguazu – que envolveu quatro municípios da Baixada Fluminense, a saber: Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti e Nova Iguaçu. As ações desenvolvidas apresentaram resultados de melhorias nas condições de

habitação e da infraestrutura urbana nas áreas atingidas pelas enchentes, promovendo o controle de inundações que forçavam a desocupação das áreas vulneráveis.

Silva et al. (2015) complementam, a tarefa do projeto era melhorar as condições socioambientais das regiões de Baixada Fluminense, e que a contrapartida do governo do estado do Rio de Janeiro era apoiar as prefeituras municipais, de forma que o projeto abrangesse os rios Iguaçu, Botas e Sarapuí com obras de drenagem, recuperação de diques e, além disso, de urbanizar e revitalizar as faixas marginais dos rios e canais (Silva et al.,2015).

Silva et al. (2015, p. 4), afirmam ainda que:

Um dos eixos centrais do projeto é a liberação das margens dos rios através de processos de remoção das famílias ocupantes. O projeto prevê reassentamentos em condomínios construídos com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, compra assistida de unidades habitacionais ou indenização de benfeitorias, além do aluguel social temporário. Estão sendo construídas 900 unidades habitacionais para reassentamento através do Programa MCMV, que corresponde a 36% do total de unidades que precisam ser reassentadas, considerando um contingente estimado de 2.500 unidades identificadas no município de Duque de Caxias, somente à beira dos rios envolvidos no projeto.

No município de Duque de Caxias, o empreendimento São Bento é produto desse processo, com três residenciais– Mendoza, Bolonha e Florência –, cada qual com 300 unidades, nas quais ocorreu o reassentamento de 900 moradores da Rua Teixeira Mendes, na comunidade do Dique, no bairro Sarapuí, localizado no 1º distrito de Duque de Caxias. Esses moradores também foram contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal.

Ainda sinalizam Silva et al. (2015, p. 3):

Diante desse cenário e tendo como horizonte a ampliação do Programa Minha Casa Minha Vida, o desafio está em estruturar uma política habitacional integrada às demandas por infraestrutura urbana, como eixos articulados de intervenção no território. Nesse sentido, cabe considerar as unidades habitacionais do Programa, como uma alternativa para reassentamento de famílias que se encontram em situações de risco, possibilitando a realização de obras de infraestrutura, políticas públicas que deveriam estar associadas e integradas ao território.

Cabe ainda registrar que, anteriormente ao Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Faixa 1 e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o município de Duque de Caxias, mesmo diante do déficit habitacional, não havia desenvolvido nenhuma política habitacional. Por isso, se apresentava como “cidade dormitório”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cidade-dormitório: é o nome dado à cidade em que habita uma grande quantidade de moradores que trabalham ou estudam em uma cidade vizinha próxima. Esse tipo de cidade se encontra

### 3

## Duque de Caxias: um município controverso na Baixada Fluminense

### 3.1.

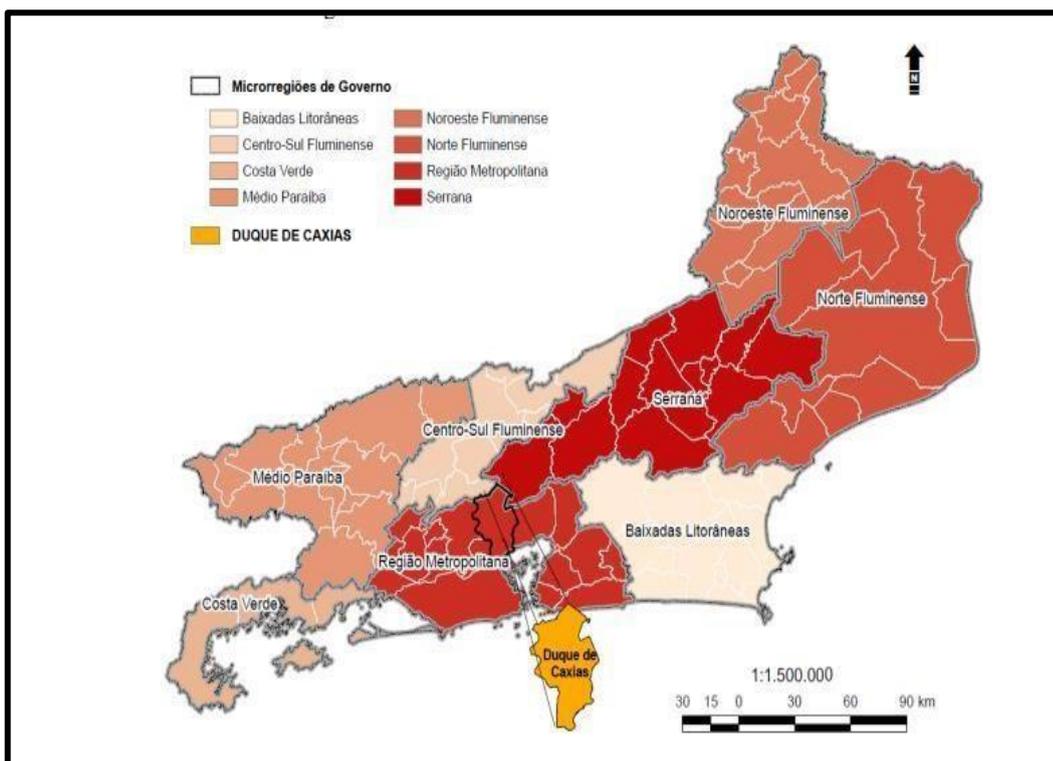
#### Pensando o município a partir da dimensão econômica, social e ambiental

O município de Duque de Caxias está situado na Baixada Fluminense, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro. Ele possui esse nome em homenagem ao patrono do Exército brasileiro, Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, nascido no município em 1803. A criação desse município data 31 de dezembro de 1943, originando-se a partir do desmembramento do município de Nova Iguaçu.

A cidade tem limite ao norte com Petrópolis e Miguel Pereira; ao sul, com a cidade do Rio de Janeiro; ao leste, com a Baía da Guanabara e Magé; e, a oeste, com São João de Meriti, Belford Roxo e Nova Iguaçu. Sua base territorial segundo o Censo (2022) é de 467, 319km<sup>2</sup>. Está localizada estrategicamente junto às principais rodovias do país, como a Rodovia Washington Luiz (BR-040), Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (BR-493), Linha Vermelha (RJ-071), Rodovia Presidente Dutra (BR-116) e Avenida Brasil (BR-101).

---

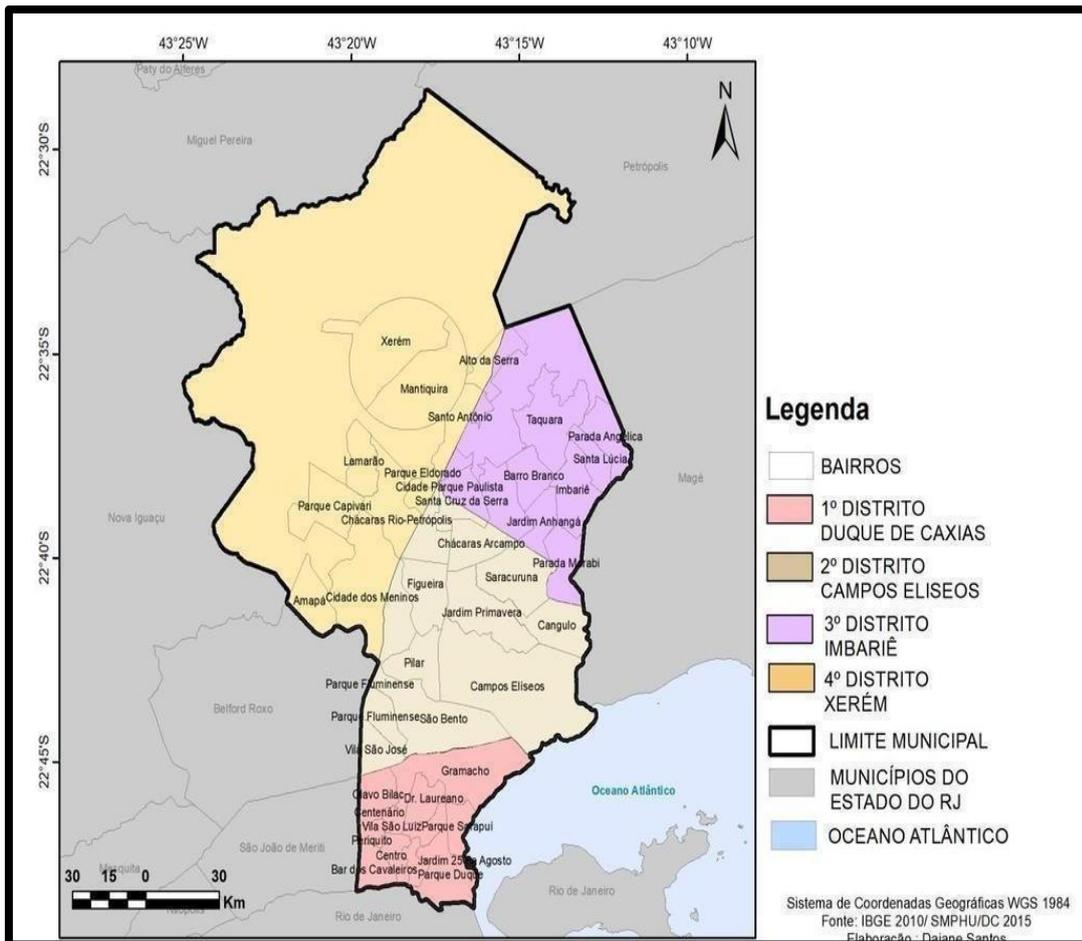
geralmente no interior de regiões metropolitanas, ligadas por processos de *conurbação* que fazem com que as *rodovias* sejam utilizadas para transporte diários entre a casa e o trabalho (*movimentos pendulares*). O conceito de *cidade-dormitório* é muitas vezes utilizado também na caracterização de uma cidade que não apresenta condições de trabalho para manter parte de sua população fixa. A cidade-dormitório é vista ainda como lugar de marginalização, de periferização e de pobreza, bem como de baixo índice de qualidade de vida. Disponível em: <<https://www.labeurb.unicamp.br/endici/index.php?r=verbete%2Fview&id=242>> Acesso em: 12abr. 2024.



Mapa 1 – Estado do Rio de Janeiro e o município de Duque de Caxias.  
 Fonte: Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias (2010).

O município contempla 41 bairros e quatro distritos; sendo eles divididos da seguinte forma: 1º Distrito - Duque de Caxias, 2º Distrito - Campos Elíseos, 3º Distrito - Imbariê, 4º Distrito - Xerém. As áreas limítrofes da cidade estão ao norte com Petrópolis e Miguel Pereira; ao sul, com Rio de Janeiro; ao leste, com a Baía da Guanabara e Magé; e a oeste, com São João de Meriti, Belford Roxo e Nova Iguaçu.

Duque de Caxias apresenta algumas particularidades, principalmente por conta da divisão de seus distritos, em que o desenvolvimento segue de acordo com a distância da base distrital (1º distrito). Os mais populosos são Duque de Caxias e Campos Elíseos, e os distritos de Imbariê e Xerém, que ficam mais distantes, possuem sua infraestrutura mais modesta. A sede da prefeitura seguiu para Jardim Primavera, após disputas por processo de emancipação e na busca por integrar todos os distritos.



Mapa 2 – Município de Duque de Caxias e seus bairros..  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2015).

O município de Duque de Caxias tem como base do seu crescimento econômico o refino do petróleo, operado na Refinaria de Duque de Caxias (REDUC), entre outras atividades na área de petróleo e gás. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, até o ano de 2022, a população de Duque de Caxias era de 808.161 pessoas, com a densidade demográfica de 1.729,36 hab/km<sup>2</sup>. Portanto, constituindo-se como o município mais populoso da Baixada Fluminense – o oitavo na região Sudeste e o terceiro mais do estado. Segundo o IBGE (2022), o número de famílias em déficit habitacional é de 44.648 mil moradias. Além disso, ressalta-se que do total de habitantes, 99,66% correspondem à população urbana, ao passo que 0,34% à população rural.

Duque de Caxias possui clima quente e tropical, porém os 3 e 4º distritos (Imbarié e Xerém) têm temperatura amena. Isso ocorre em virtude da sua área verde e da proximidade com a Serra dos Órgãos. O município ainda é banhado pela Baía de Guanabara, não tem praias e ilhas. O seu relevo é de planície montanhosa e possui várzeas e mangues. Com o clima tropical as temperaturas

em Duque de Caxias são bem variadas, podendo chegar a 40 °C, no verão, e 10 °C ou menos, no inverno.

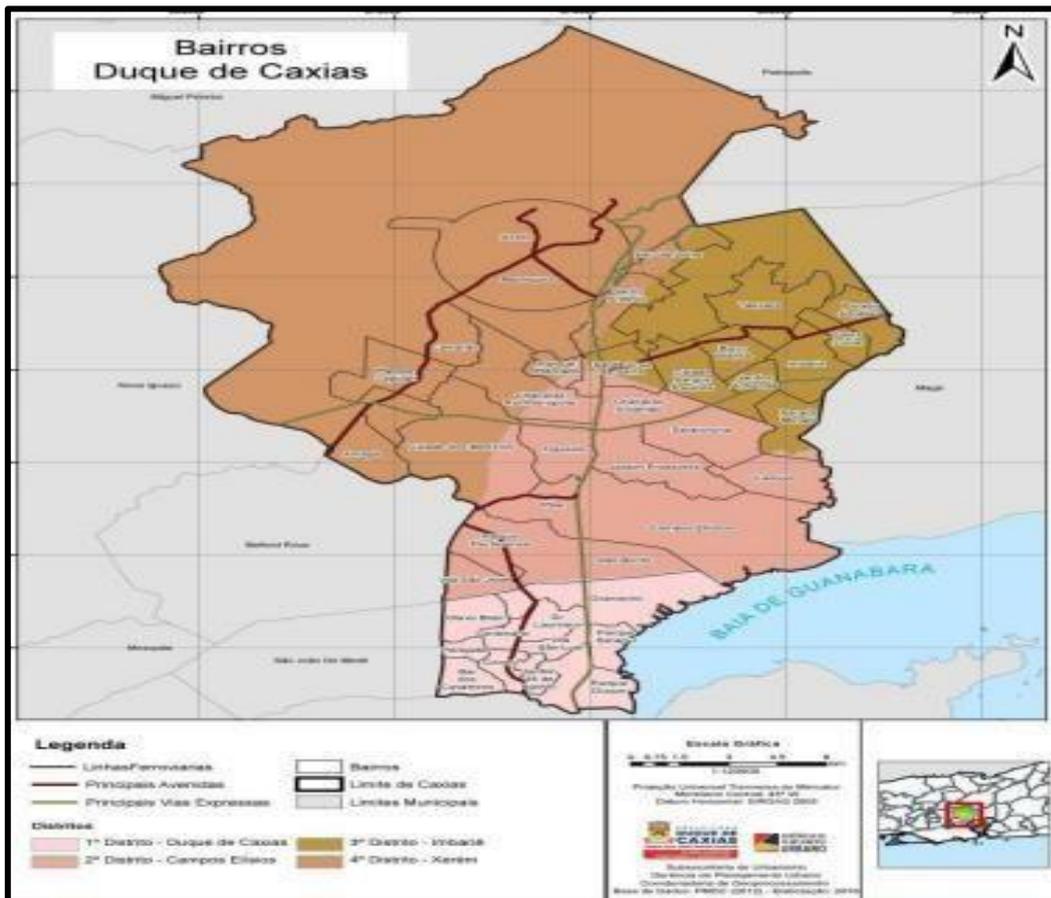
A hidrografia do município é constituída por três bacias principais: Iguaçu Sarapuí, Pavuna-Meriti e Estrela. A divisão dos distritos e dos respectivos bairros, sobretudo os bairros do 1º e 2º Distritos, tem proximidade com a Baía da Guanabara. O Rio Meriti separa o município da cidade do Rio de Janeiro. O Rio Iguaçu delimita Duque de Caxias de Nova Iguaçu. O Rio Sarapuí faz a divisão entre o primeiro e o segundo distritos, e o Rio Saracuruna separa o segundo do terceiro distrito do município (Duque de Caxias, 2020)<sup>11</sup>.

Em Duque de Caxias, os rios que atravessam o município e passam em Duque de Caxias, desaguando na Baía da Guanabara são: Rio Iguaçu, que nasce na Serra do Tinguá em Nova Iguaçu, possui 42,8Km de extensão e deságua na Baía de Guanabara; e Rio Meriti, que possui 5,6 km de extensão também, é formado pelo Rio Pavuna e deságua na Baía de Guanabara (Duque de Caxias, 2020).

Os dois rios fazem a divisa territorial com São João de Meriti e Duque de Caxias, o Rio Estrela, que é formado do encontro do Rio Inhomirim (Magé) com o Rio Saracuruna, possui 9,3 Km de extensão e deságua na Baía de Guanabara. O Rio Sarapuí que tem seu afluente da margem direita do Rio Iguaçu, nasce na Serra de Bangu e após 20 Km deságua na Baía de Guanabara. Ele faz a divisão dos municípios de Nilópolis e Nova Iguaçu. Ainda há os afluentes dos Rios Saracuruna e Imbariê que, após juntarem-se com o Rio Inhomirim, passam a se chamarem Rio Estrela, até a sua foz na Baía de Guanabara. (Duque de Caxias, 2020).

---

<sup>11</sup> Disponível em: <[https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/arquivos\\_paginas/Ap%C3%AAndice%203%20-%20D.%20de%20Caxias.pdf](https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/arquivos_paginas/Ap%C3%AAndice%203%20-%20D.%20de%20Caxias.pdf)>. Acesso em: 07 de abr.2024.



Mapa 3 – Mapa dos bairros e malha viária de Duque de Caxias.  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2016).

O município conta com áreas de preservação ambiental, sendo quatro unidades de conservação na categoria de proteção integral: Reserva Biológica e do Tinguá, Reserva Biológica Parque Equitativa, Parque Natural Municipal da Taquara, Parque Natural Municipal da Caixa D'Água, Área de Proteção Ambiental da Região de Petrópolis e Área de Proteção Ambiental de São Bento (Duque de Caxias, 2020).

Tabela 2 – Unidades de Conservação em Duque de Caxias

Unidades de Conservação			
Nome	Localização	Extensão territorial (hectares)	Legislação
Reserva Biológica do Tinguã	Municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Miguel Pereira e Petrópolis	14.580	Decreto Federal nº 97.780, de 23 de maio de 1989
Reserva Biológica do Parque Equitativa	Bairro Santa Cruz da Serra, Duque de Caxias	157	Lei Municipal nº 2.701, de 20 de abril de 2015
Parque Natural Municipal da Taquara	3º Distrito de Imbariê, Duque de Caxias	20,8	Lei Municipal nº 1.157, de 11 de dezembro de 1992
Parque Natural Municipal da Caixa D'Água	Bairro Jardim Primavera, 2º Distrito do município de Duque de Caxias	20	Lei Municipal nº 2.917, de 22 de novembro de 2018
Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis	Municípios de Petrópolis, Magé e Duque de Caxias	68.224,29	Decreto Federal 87.561, de 13 de setembro de 1982 / Decreto Federal nº 527, de 20 de maio de 1992.
Área de Proteção Ambiental de São Bento	Duque de Caxias	1.033,42	Decreto Municipal nº 3.020, de 05 de junho de 1997

Fonte: Plano Metropolitano de Saneamento (Duque de Caxias, 2020).

O município tem em sua estrutura Unidades de Conservação, sendo elas: a Área de Proteção Ambiental do São Bento (2º distrito), os Parques Naturais Municipais da Caixa d'Água (2º distrito) e da Taquara (3º distrito) e a Reserva Biológica do Parque Equitativa (3º distrito). Ainda existem duas áreas de proteção ambiental (APA), sendo elas a de São Bento e a da Caixa D'água, ambas no 2º distrito (Duque de Caxias, 2020).

Em relação ao PIB per capita da cidade, ao que se refere à estimativa do IBGE em 2021, era de R\$ 57.170,07. Contudo, reconhecemos que foi pouco avançado na direção da melhoria das condições de vida da população, sobretudo com a pandemia de Covid-19<sup>12</sup> nos últimos três anos. Portanto, reconhecemos as contradições entre crescimento econômico e o desenvolvimento social.

O município apresenta ainda um segmento diversificado com ramo químico, petroquímico, metalúrgico, gás, plástico, mobiliário, têxtil e vestuário, que fortalece seu crescimento econômico e diversifica seu sistema financeiro.

Economicamente, o município apresentou um crescimento nos últimos anos, apesar da pandemia de Covid-19, mas não se constata esse retorno em investimentos para seus municípios.

<sup>12</sup> Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. O termo "pandemia" se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A designação reconhece que, no momento, existem surtos de COVID-19 em vários países e regiões do mundo Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>> (OPAS/OMS, 2020)

A economia de Duque de Caxias é alimentada principalmente pelas altas receitas do ICMS das empresas que vêm crescendo a cada ano. O município apresentou um grande crescimento nos últimos anos, com ênfase em dois setores, a indústria e o comércio, entre as principais atividades econômicas. Ele possui cerca de 810 indústrias e 10 mil estabelecimentos comerciais instalados.

O município de Duque de Caxias se destaca dos demais na Baixada Fluminense devido ao seu potencial econômico, com a locação da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC). Ele é o principal elemento de desenvolvimento do município e com essa capacidade econômica se posiciona em segundo lugar no estado, ocupa o segundo lugar no ranking de arrecadação de ICMS do estado do Rio de Janeiro, perdendo somente para a capital. Silva et al., (2015, p. 3) destacam o potencial da REDUC:

Duque de Caxias distingue-se dos demais municípios da Baixada Fluminense em razão do nível de desenvolvimento econômico, principalmente no setor industrial, alavancado com a instalação da Refinaria de Duque de Caxias – REDUC, o que coloca o município como o segundo em importância econômica no Estado. Contudo, todo esse potencial econômico divide espaço com uma população empobrecida habitando de forma precária o seu território.



Figura 1 – Refinaria REDUC.  
Fonte: Google (2021).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano, pode-se destacar que o município de Duque de Caxias, embora ainda os dados sejam de 2010, revela-nos, segundo o IBGE, que está entre os mais baixos do Estado do Rio de Janeiro, perdendo apenas para os municípios de Magé e Belford Roxo.

A partir dessa análise sobre o município de Duque de Caxias, é possível identificar a realidade vivenciada pelos moradores do município que enfrentam em maior escala os efeitos da desigualdade social e da negligência pública, identificadas no município. Nesse comparativo referente aos termos de qualidade de vida, a população caxiense enfrenta um cenário de extrema desigualdade social.

Outro indicador de referência que aponta para as desigualdades do município é identificado através do Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2024)<sup>13</sup> que registrou, através dos dados do Cadastro Único para programas do Governo Federal (CadÚnico), o quantitativo de 146.926 famílias com renda per capita acima até ½ salário-mínimo. Dessas, o quantitativo de 29.326 são famílias de baixa renda, e 136.110 representam as pessoas que vivem em situação de pobreza. Tais índices permitem desvelar um panorama bastante elucidativo acerca da situação econômica dos municípios.

No mês de março de 2024, o município de Duque de Caxias/RJ teve 121.979 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, com 286.490 pessoas beneficiadas, e totalizando um investimento de R\$ 81.861.327,00 e um benefício médio de R\$ 671,47. O município de Duque de Caxias/RJ teve 18.925 famílias beneficiadas pelo Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, totalizando um investimento de R\$ 1.930.350,00 (Brasil, 2024, [n.p.]).

O município tem um cenário bem diversificado, em que apresenta um quadro de desigualdade social efetivo. A população é atendida de forma precária pelos equipamentos públicos os e pelos serviços disponibilizados. O acesso à educação para os jovens e crianças em algumas localidades é inacessível, a prestação de serviços das concessionárias de água e energia elétrica, ainda atuam de forma ineficientes, e a violência atemoriza os moradores.

Todo esse panorama aproxima-nos de outra realidade desafiadora, o fato de o município estar entre os 50 mais violentos do Brasil, ficando em 43º lugar segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2023.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/>>. Acesso em: 07 de abr. 2024.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>>. Acesso em: 07 de abr. 2024.

Entre os municípios da Baixada Fluminense, Duque de Caxias foi o município que registrou o maior número de operações policiais nesses últimos dois anos, em relação aos municípios mais afetados com operações policiais, no levantamento realizado pela Iniciativa de Direito à Memória e Justiça Racial (IDMJR)<sup>15</sup>, cerca de 28% das operações policiais que ocorreram na Baixada Fluminense, um total de 343 incursões comandadas pelo 15º BPM, Batalhão este que atua no município (IDMJR, 2020).

Referente à educação da rede pública de ensino no município, Duque de Caxias possui 444 escolas de ensino fundamental e 123 escolas de ensino médio. Nessas escolas foram realizadas 110.340 matrículas, segundo dados do IBGE (2021). A taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 96,1%, e a alfabetização de pessoas residentes no município, com quinze anos de idade ou mais, está em 95% da população. Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, 2022)<sup>16</sup>, os anos iniciais constam em 4,7, os anos finais 3,8 e o ensino médio 3,4, ficando abaixo do resultado projetado pelo monitoramento da qualidade da educação que ficou em torno de 4,8 no estado.

Na questão da empregabilidade e salários, de acordo com o IBGE (2021), a média do salário percebida no município está em torno de 2,6 salários mínimos, o número de moradores trabalhando se constata em 167.915 pessoas, e o percentual de ocupação foi de 18,7%, o percentual da população com rendimento mensal per capita até meio salário mínimo foi de 37,8% (IBGE, 2021).

Ainda segundo dados da Data MPE-Brasil (2024)<sup>17</sup>, em Duque de Caxias, no ano de 2022, o número de trabalhadoras mulheres eram de 41% e dos homens eram de 59%, com remuneração em média de R\$ 3.416,90 e aproximadamente 163.430 moradores estavam empregados nesse ano.

A dificuldade ao acesso a saúde pública em Duque de Caxias é outro fator que se sobrepõem na cidade, os equipamentos públicos estão sempre lotados, com déficit de funcionários por ausência de pagamento de salário, demora na realização de exames, falta de medicação e falta infraestrutura nos espaços.

Devido à falta de saneamento básico e o acesso água potável nos bairros mais periféricos, há um aumento significativo nos números de casos de doenças

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://dmjracial.com/2024/02/29/lancamento-operacoes-policias-na-baixada-fluminense-2023>. Acesso em: 07 de abr.2024.

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://qedu.org.br/municipio/3301702-duque-de-caxias/ideb>>. Acesso em: 07 de abr.2024.

<sup>17</sup> Disponível em :<<https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/duque-de-caxias#bespoke-title-20>>Acesso em: 07 de abr. 2024.

infeciosas. Segundo IBGE (2022), os dados de mortalidade infantil mostram 15,62 óbitos por mil nascidos vivos, de números de internações por infecção constam 13,7 internações por 100 mil habitantes.

Doenças relacionadas à ausência de saneamento básico ocorrem devido à dificuldade de acesso da população a serviços adequados de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana e manejo de águas pluviais (Duque de Caxias, 2020, p.12).

Quanto ao abastecimento de água, constata-se que em alguns locais no município de Duque de Caxias, ocorrem falhas de abastecimento ou não há disponibilidade desse serviço, e gera impacto na vida dos moradores, de acordo com o Instituto Trata Brasil (2024)<sup>18</sup>, o município está no ranking dos piores saneamentos. Quanto ao abastecimento de água, apresenta 66,03% da população com acesso à água potável (Instituto Trata Brasil, 2024).

No tocante ao saneamento básico, segundo o Instituto Trata Brasil (2024), a cidade aparece em 95º lugar dentre as 100 maiores cidades brasileiras pesquisadas, mais um dado que demonstra que a divisão dos bens produzidos pelo município é extremamente desigual.

Diante do quadro de desigualdades sociais presentes na Baixada Fluminense, o município apresenta baixo índice de saneamento básico, com o descarte incorreto de resíduos sólidos, falta no esgotamento sanitário, que segue diretamente para a Baía da Guanabara, refletindo em danos para o meio ambiente e riscos de doenças para os moradores. A população usa de formas alternativas para captação da água como poços artesianos, como foram de sobrevivência (Medeiros, 2022).

Devido esse quadro de precarização no município, ocorrem inúmeras vulnerabilidades como: ausência de saneamento básico e serviços básicos como fornecimento de água e energia elétrica se tornam clandestinos, ocupações em beiras de rios, mangues e problemas de infraestrutura, alterando a estrutura do território deixando diversas famílias em situação de risco, nos períodos das fortes chuvas.

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2024/>>. Acesso em: 01abr. 2024.



Figura 2 – Moradores após as chuvas em Duque de Caxias.  
Fonte: Jornal O Globo (2024).

Conforme apontam Silva et al. (2015, p. 3-4):

Parte significativa dessa demanda se caracteriza pela necessidade de reassentamento de áreas alagáveis, beira de rios e canais, mangues e ocupações sobre estruturas de drenagem como polders e diques. Este cenário é dado pelas condições geomorfológicas da região, que apresenta uma grande área de baixíssima declividade, com altitudes já próximas ao nível do mar, onde as águas pluviais e fluviais encontram dificuldade de escoamento. E é exatamente nessa região mais plana e sujeita a inundações que se concentrou a ocupação urbana.

Dessa forma, todos os anos, ocorrem constantes enchentes e alagamentos. Os moradores vivem em alerta constante, quanto mais no período do verão, já que as regiões irregulares são constantemente atingidas e sofrem por constantes enchentes. Isso reflete significativamente na qualidade de vida dos moradores que perdem diversos bens materiais e ocorre até perda de vidas. A falta de infraestrutura e as urbanizações desordenadas favorecem esse tipo de ocorrência, no qual intensifica a degradação ambiental, a proliferação de doenças, empobrecimento da população, que impactam diretamente na vida dos municípios.

Tabela 3 – Registros de desastres ocorridos em Duque de Caxias (1991-2021)

Registros de Desastres ocorridos no Município de Duque de Caxias (1991-2021)	
Desabrigados/Desalojados	13.363 pessoas
Total de afetados	128.693 pessoas
Danos	R\$ 200.800.611,38
Prejuízo:	R\$ 171.094.356,28

Fonte: Silva et al., (2023, p. 5).

A cidade é caracterizada por concentrar um grande contingente de população de baixa renda e déficit de infraestrutura. Ademais, apresenta uma série de práticas inadequadas como precarização nos serviços de saneamento básico, rios assoreados, destinação incorreta de resíduos sólidos, dentre outras questões. Essa população está presente nos quatro distritos, porém concentrada no primeiro, devido à proximidade com o centro (Medeiros, 2022).

Devido crescimento urbano desenfreado e sem fiscalização, condições precárias de infraestrutura, moradias construídas em locais de risco, somadas a falta de saneamento básico e urbanização, o município cada vez mais apresenta altos índices de alagamento e enchentes no verão. “Sem um planejamento regional integrado, as consequências hoje são milhares de famílias não só em Duque de Caxias, mas na Baixada Fluminense vulneráveis aos riscos das enchentes de verão (Silva et al., 2015, p. 4).

Consideramos esses dados relevantes para pensarmos a respeito da condição de desigualdade social existente no município, uma vez que, em comparação ao desenvolvimento econômico, cujo PIB é tão expressivo, os indicadores de qualidade de vida apontam baixo desenvolvimento onde a população vive em condições totalmente desfavoráveis para o seu crescimento. A cidade gera diversas formas de recursos, porém os moradores não têm acesso a essa distribuição.

Entretanto, com toda essa potencialidade e diversidade, o município

apresenta índices de pobreza e desigualdade social, e registram altos índices de vulnerabilidade social, baixos salários, alto desemprego e pouco acesso a políticas sociais, onde nitidamente a infraestrutura da cidade e os serviços públicos estão sucateados.

Portanto, esse fator demonstra a efetiva desigualdade de acesso e de serviços existentes para os munícipes, pois ainda há uma demanda grande para construções de novas moradias adequadas, devido os novos arranjos familiares, o aumento da população no município e as diversas construções irregulares que crescem de forma considerável. O PMCMV atende essa camada da população carente justamente por conta da agudização das expressões da questão social no município.

### **3.2.**

#### **A cidade de Duque de Caxias e seu histórico diante da política habitacional**

O município tem uma característica forte no processo de dependência do centro fluminense, e se tornou destino dos migrantes que buscavam por melhores condições, em especial entre a década de 1950 e 1970, ficou conhecido como uma das “cidades-dormitórios”, atualmente caminha para abandonar esse estigma, porém a mobilidade urbana ainda é difícil, ressaltando que a cidade disponibiliza somente trem e ônibus, carente de outros meios de transportes ainda que ainda não estão disponíveis na cidade.

Outra questão que afeta os moradores são as construções irregulares, não há regras, as construções ocorrem em diversos lugares, em áreas de risco, como beira de rios, encostas e mangues e que contribuem para ocorrência desastres ambientais, pois a conquista de um imóvel regularizado para os moradores mais carentes se torna cada vez mais difícil, e muitos recorrem à informalidade. “A irregularidade fundiária é a regra no município. Não há regularização fundiária nos assentamentos precários nem mesmo em grande parte da cidade formal.” (Senra e Silva, 2015, p. 2).

Plácido et al. (2019, p. 40), sinalizam essa questão:

A falta de uma política habitacional e a não existência de um planejamento urbano que pense o município como um todo permitiu a proliferação de loteamentos formais e informais, além de ocupação em beiras de rios, encostas, e em extensas áreas de mangue do município de Duque de Caxias. O descaso com a ocupação e o uso

do solo criou bolsões de pobreza e recorrentes desastres ambientais, tais como deslizamentos e inundações.

Segundo Senra e Silva (2015), o Plano Diretor (PD) do município foi elaborado no ano de 2006, devido a obrigação federal, e contou apenas com recursos do Ministério das Cidades. A partir disso, foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento da Cidade, que não teve êxito devido às disputas judiciais. Foi instituído também o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, a ser gerido pelo Conselho da Cidade e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2014, que visava a produção habitacional e a regularização urbanística e fundiária.

Segundo o instrumento PLHIS (2014):

O Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS do município de Duque de Caxias é um instrumento de planejamento da política habitacional do município, e trata de enfrentar e reduzir o déficit habitacional no horizonte de dez anos. O PLHIS foi desenvolvido de acordo com orientações do Ministério das Cidades, de forma participativa, em três etapas: Metodologia, Diagnóstico e Planode Ação. O PLHIS contou com recursos financeiros do Ministério das Cidades, gerenciados pela Caixa Econômica Federal (PLHIS, 2014, p. 11).

O PLHIS (2014), é criado para uma população que está vivendo em situação precária, em que a legitimação nas contratações para o programa confirma uma constatação anterior, na qual as grandes construtoras mantêm o controle dos municípios e revela como o programa habitacional vai ser executado. O município vem encontrando condições favoráveis para essa reprodução, onde esses mecanismos são legitimados pelo executivo municipal (Silva e Silva, 2021).

Desde 24 de maio de 2009, data em que o município de Duque de Caxias aderiu ao PMCMV – Faixa 1, a até então Subsecretaria de Habitação, hoje Secretaria Municipal de Habitação (SMH) trabalhou para sua implementação do programa habitacional. Embora tenha outras frentes de ação, atualmente o PMCMV – Faixa 1 é o programa estruturador da ação da SMH. Importante destacar que a SMH é criada quatro anos após a assinatura, pelo município, do termo de adesão ao PMCMV e, portanto, recebe a tarefa de organizar os contratos e a demanda para a maioria dos empreendimentos já contratados (Silva e Silva, 2021, p.8).

Em tese, o Programa foi criado em 2009, para atuar sobre o déficit habitacional brasileiro por meio da produção de novas moradias. Contudo, tendo sido criado por uma ação governamental coordenada pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, o PMCMV criou condições políticas e financeiras para

que o setor imobiliário garantisse sua produtividade em um contexto de crise do capital, condições políticas e financeiras para que o setor imobiliário garantisse sua produtividade em um contexto de crise do capital (PMDC, 2020). A realização do PMCMV no município de Duque de Caxias se apresentou de forma similar à implementada pelo governo federal na produção habitacional, visando através da habitação de interesse social buscar formas de seguir esse modelo e investir na construção de construções de novas moradias adequadas e na redução do déficit habitacional. Nesse sentido, pensa no conceito de desenvolvimento local e com atenção a mais no desempenho social dos seus moradores (PMDC, 2020).

O Termo de Adesão assinado entre a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias e a União, intermediado pelo Ministério das Cidades, definiu as atribuições da SMH para empreendimentos do PMCMV faixa 01: à União cabe executar o MCMV; ao município cabe: a) influir na localização dos empreendimentos MCMV, aplicando instrumentos de planejamento urbano; b) facilitar e agilizar a análise de impactos e a aprovação dos empreendimentos habitacionais; c) selecionar e indicar beneficiários para os empreendimentos) e d) realizar trabalho técnico social junto aos beneficiários (Silva e Silva, 2021, p. 8).

De acordo com a PMDC (2020), a política habitacional de interesse social no município é pautada através da Secretaria Municipal de Habitação do município e busca a inclusão social de uma população que vem vivenciando as diversas facetas da exclusão social e socioespacial. Há o efeito de aglomerar diversas histórias de vida que continuarão demandando acompanhamento de outras políticas públicas com o propósito da inclusão e da dignidade.

Mesmo com um papel de execução do PMCMV a SMH também atuou no processo de urbanização integrada como os reassentamentos das áreas irregulares em articulação com o governo federal, bem como captação de recursos financeiros para atividades sociais e desenvolvimento na política habitacional. (Silva e Silva, 2021)

Esse padrão parece ter encontrado, no município de Duque de Caxias, as condições ideais para sua reprodução, sobretudo quando analisamos a estrutura institucional e os mecanismos legislativos estabelecidos pelo executivo municipal. Identifica-se uma desorganização institucional e uma dificuldade de definição de papéis e responsabilidades. Órgãos fiscalizadores são alterados, desmembrados, extintos ou encaixados em diferentes secretarias, e com diferentes status e poder decisório, a depender do tempo político e dos interesses da gestão em vigor (Silva e Silva, 2021, p.8).

O PMCMV no município de Duque de Caxias seguiu as leis e diretrizes vigentes, com o desafio de formular uma política habitacional integrada às demandas do território, minimizar a questão do déficit habitacional através de infraestrutura urbana e possibilidade à moradia digna, bem como o acesso aos

equipamentos públicos, para atender a população de baixa renda que apresenta carência estrutural e promover uma ocupação planejada e a redução da desigualdade social.

Ainda de acordo com a PMDC (2020) os Programas Minha Casa Minha Vida/FAR e PMCMV/PAC, atuam através da Secretaria Municipal de Habitação de Duque de Caxias, seguindo do 1º ao 4º distrito no município e a equipe técnica realiza o trabalho social que atende aproximadamente 7.048 (sete mil, e quarenta e oito) famílias beneficiárias distribuídas pelos empreendimentos:

- Calundu (PMCMV/FAR) - 1948 unidades habitacionais;
- Cangulo (PMCMC/FAR) -2440 unidades habitacionais;
- Narcisa Amália (PMCMV/FAR) – 980 unidades habitacionais;
- Vale da Mata (PMCMV/FAR) – 215 unidades habitacionais;
- Santa Lucia/Santa Helena (PMCMV/FAR) - 389 unidades habitacionais;
- São Bento (PMCMV/PAC) - 900 unidades habitacionais /reassentamento Dique;
- Vila Ideal (PMCMV/PAC) - 176 unidades habitacionais/reassentamento Vila Ideal.

Os autores Senra e Silva (2015, p. 8), reforçam a análise de acordo com a construção dos empreendimentos:

A inserção na mancha urbana e o acesso à infraestrutura são fatores exigidos pelas normas federais do MCMV. As áreas escolhidas para o MCMV em Duque de Caxias estão inseridas na mancha urbana ou na sua franja, em pontos relativamente próximos a eixos de circulação viária ou ferroviária (até 2 km), em bairros pobres, de baixa densidade populacional (menos de 100 hab por hectare), onde as precariedades habitacionais e urbanísticas estão presentes. Tanto que, para atender as normas do Programa MCMV e viabilizar a implantação dos projetos, as empreiteiras tiveram que assumir e incorporar nos seus custos obras para a extensão de redes de abastecimento de água e estações de tratamento de esgoto sanitário e redes de drenagem.

A Prefeitura Municipal de Duque de Caxias continua com as inscrições para participar do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida, grupo 01, através da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) situada na Rua Souza Renha, 09, Parque Santa Marta, Duque de Caxias-RJ. O candidato deve atender às seguintes condições: ter acima de 18 anos de idade, ter renda familiar bruta total até R\$ 2.000,00, não possuir imóvel próprio; não ter sido beneficiado anteriormente por Programas de Habitação de Interesse Social; residir no município de Duque de Caxias (PMDC, 2020).

Ainda sobre a seleção de beneficiários, o programa habitacional institui outros critérios para seleção dos mesmos e se dá com base na Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021 e o Decreto nº10. 600, de 14 de janeiro de 2021, dentre elas: atender grupo prioritário os idosos e com percentual específico de 3% das unidades habitacionais, conforme art. 38 inciso I, da Lei nº 12.418, de 09 de junho de 2011); os portadores de necessidades especiais de igual percentual conforme art. 32 inciso I da Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015).

O programa também estabelece prioridades para as mulheres chefes de famílias com dependentes e moradores em situação de risco ou vulnerabilidade; o candidato deverá preencher apenas um cadastro por família, preferencialmente pelo responsável do núcleo familiar; o candidato deverá estar inscrito no Cadastro Único (PMDC, 2020).

Desde o lançamento do PMCMV 2009, o programa vem se constituindo como o principal instrumento de trabalho da Secretaria Nacional de Habitação de Duque de Caxias, com intuito de enfrentar déficit habitacional do município e executar o trabalho técnico social nos empreendimentos do PAC e PMCMV, promovendo a inserção urbana nos territórios.

Com o objetivo atuar de forma eficaz nas ações habitacionais, como agente executor na política de habitação de interesse social de Duque de Caxias, articulando de melhor forma entre o setor urbano e o habitacional, permitindo a implementação de maior acesso na mobilidade urbana, aos equipamentos públicos e serviços (PMDC, 2020).

Portanto, para atingir este público alvo na questão habitacional, a Prefeitura de Duque de Caxias, por meio da Secretaria de Habitação, trabalha para: analisar e aprovar os empreendimentos habitacionais do Programa; exigir e buscar viabilizar a implantação de infraestrutura e equipamentos sociais no entorno dos condomínios – trabalho que é coordenado pelo GIPP (Grupo do Poder Público Institucional)<sup>19</sup> para cadastrar os candidatos interessados e selecionar os beneficiários para os empreendimentos e executar e/ou acompanhar o trabalho técnico social com os beneficiários (PMDC, 2020).

Atualmente, o município está pautado para a construção de mais um

---

<sup>19</sup> GIPP: Grupo Institucional do Poder Público - GIPP, constituído por representantes das Secretarias e demais órgãos responsáveis por políticas públicas necessárias para assegurar as condições adequadas de moradia, incluindo habitação, educação, saúde, assistência social, transporte, geração de trabalho e renda, segurança pública, entre outras. Disponível em: <<https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Portaria-n%C2%BA-464-de-25-de-junho-de-2018.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

empreendimento, o PAC Vila Nova, um conjunto habitacional com 423 apartamentos, no bairro Parque Vila Nova, no 1º distrito.

O projeto prevê a construção de três blocos (de 141 unidades) que devem beneficiar cerca de 2 mil moradores. A demolição iniciou-se em 2023, ano que foram cadastradas aproximadamente 800 famílias que vão receber o aluguel social para residir temporariamente em outro local e, nas próximas fases do programa, a prefeitura pretende atender a mais 3,2 mil famílias (Duque de Caxias, 2024). Onde o município visa a lógica capitalista pontuando a questão do progresso e a urbanização, porém, é fundamental respeitar esses espaços e identificar a melhor forma de reassentamento dessas famílias.

Conforme apontam Silva et al. (2015, p. 19), como ocorrem as intervenções habitacionais no município:

Se analisarmos as intervenções associadas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC com o Minha Casa Minha Vida, percebemos uma maior possibilidade de articular obras de infraestrutura, urbanização, construção de equipamentos com a construção habitacional, oferecendo indenização, compra assistida e aluguel social para os casos de reassentamento. Esse tipo intervenção poderia ser um modelo adotado para as construções de habitação de interesse social, uma vez que o território também precisa ser qualificado.



Figura 3 – Demolição na comunidade Vila Nova 1º distrito.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2024).

Pensando na produção habitacional do município, se constata que não

somente a construção de unidades habitacionais é suficiente para responder essa demanda, sendo necessário fundamentar articulação com outras secretarias e equipamentos públicos que possam atuar de forma integral para responder as necessidades nos territórios, bem como outras formas de intervenção. “Em relação aos reassentamentos, fazem-se necessárias outras políticas como indenização ou compra assistida que possam garantir a desocupação das áreas de risco, sejam elas de encostas ou das margens de rios e canais” (Silva et al. 2015, p. 19).

Constata-se que o município aderiu ao PMCMV mesmo diante dos vários desafios enfrentados para responder déficit habitacional, como a escassez nas condições de organização, imposições políticas, precariedade na organização, entre outros. Para se adequar aos moldes do programa do governo federal, mostra ainda um modelo que, mesmo limitado e com algumas ressalvas, se estruturou e segue na escalada para avançar no processo urbanístico e na tentativa de responder mesmo que minimamente a demanda habitacional.

### **3.2.1.**

#### **Contextualizando o bairro de Xerém e suas singularidades socioambientais**

O desenvolvimento do PMCMV, de que trata esta pesquisa, vem sendo realizado no estado do Rio de Janeiro, em Xerém, um bairro localizado na Baixada Fluminense, no município de Duque de Caxias

O bairro de Xerém está localizado no 4º distrito de Duque de Caxias, distando cerca de cinquenta quilômetros da capital do estado, encostado na subida da Serra Fluminense, próximo ao município de Petrópolis, no entorno da Reserva Biológica Federal do Tinguá (RebioTinguá) e margeia com o Rio Registro e a Cachoeira Vale da Mata.

Com uma população de aproximadamente 50 mil habitantes, essa região é conhecida por suas belezas naturais, e tem como local de destaque o Parque Natural Municipal de Xerém, uma área de preservação ambiental que conta com trilhas, cachoeiras e uma rica fauna e flora, e ainda oferece o Parque Ecológico de Xerém, um espaço ideal para caminhadas e piqueniques.

Com uma infraestrutura completa, o bairro de Xerém cresceu bastante nos últimos anos e possui todos os equipamentos como escolas, hospitais, praças e

áreas de lazer. É uma região que proporciona conforto e bem-estar para os moradores por estar localizado na região rural do município, ainda tem o fator da segurança, sendo ponto positivo, pois apresenta baixos índices de criminalidade e uma sensação de tranquilidade. Fato esse que vem atraindo cada vez mais pessoas para o bairro.

O bairro de Xerém apresenta um clima mais fresco do que os outros bairros do município por ser cercado pela Mata Atlântica e pela proximidade da Serra Fluminense e, além disso, conta com a circulação de interessados em turismo ecológico em função da Mata Atlântica e seus atrativos.

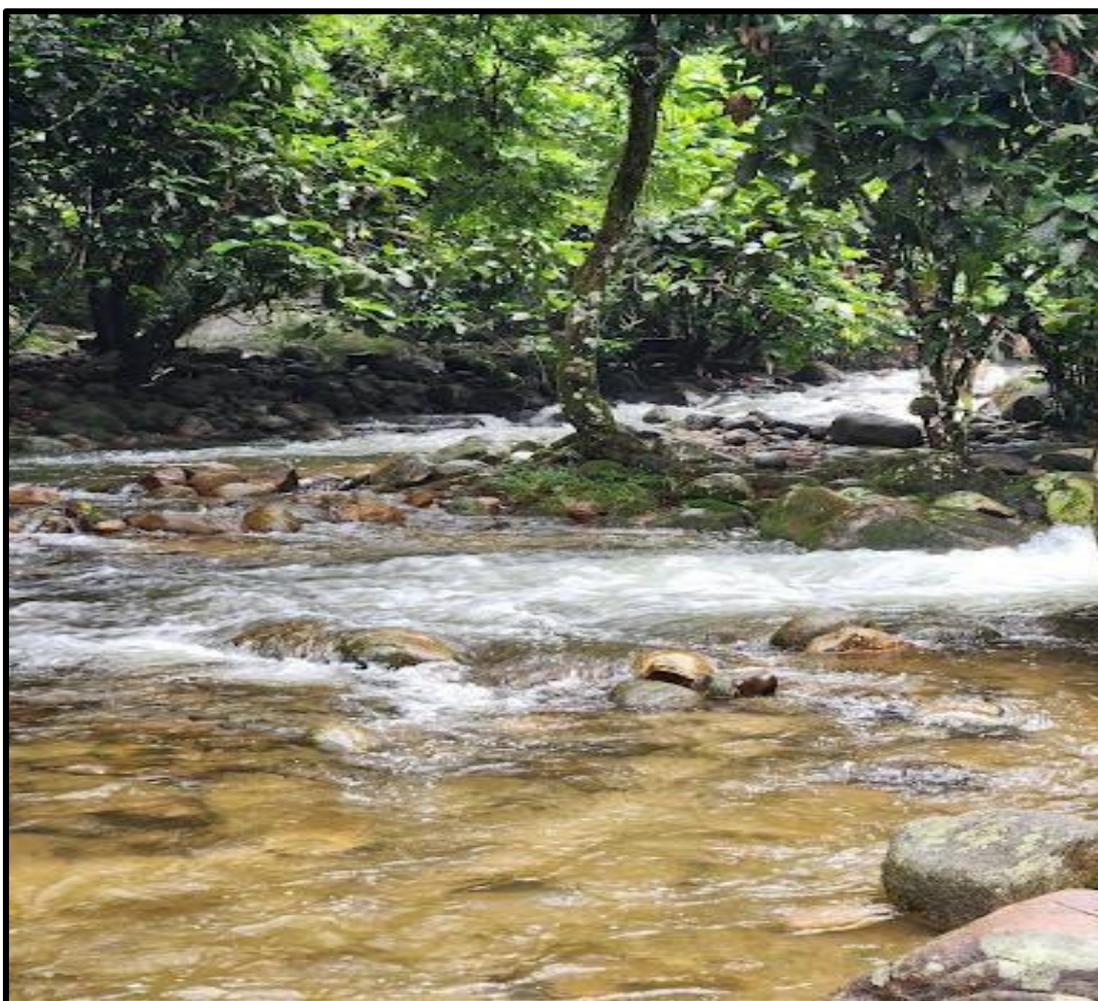


Figura 4 – Cachoeira Vale da Mata.  
Fonte: Google (2024).

O bairro também é visitado por pessoas que, mesmo sem ser residentes, frequentam o local em função do Centro de treinamento das categorias de base do Fluminense Futebol Clube, dos estádios do Duque de Caxias Futebol Clube e do Esporte Clube Tigres do Brasil. Além disso, pela presença da unidade do

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), o Centro de Educação Tecnológica e Profissionalizante (CETEP) e do polo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Xerém também ficou conhecido nacionalmente, a partir da noite do dia 3 de janeiro de 2013, pois o distrito foi atingido pelas fortes chuvas. Devido ao enchimento e vazão abrupta da comporta de uma das barragens do rio Capivari, que corta a cidade, muitos dos seus bairros e sub-bairros de topografias decrescentes sofreu alagamentos e desbarrancamento. Nesse contexto, a iminência dessa calamidade, principalmente no bairro de Xerém, é o que impossibilitou as famílias de retornarem às residências. Como alternativa de moradia, foram contempladas pelo PMCMV, em caráter emergencial, considerando a impossibilidade de permanecerem nos locais.

Segundo a Defesa Civil do município, provavelmente ocorreu o acúmulo de chuvas em curto espaço de tempo, subindo de forma acelerada o nível dos rios Sarapuí, Inhomirim, Saracuruna e Capivari, em Xerém, as ruas rapidamente ficaram alagadas, e dentro do período de 24 horas, choveu cerca de 212 mm em Xerém, volume acima da média para o curto espaço de tempo.

Parte de uma ponte desabou, houve o rompimento da adutora que impossibilitou o abastecimento de água e teve uma vítima fatal encontrada em escombros de uma residência (Oliveira, 2013).

As enchentes são recorrentes na Baixada Fluminense, devido à construção das cidades serem abaixo do nível do mar, ocorrendo frequentemente as inundações. Outro fator que contribui para esse problema nessa época foi porque a cidade vivia uma crise na coleta de lixo após o período eleitoral e havia muita sujeira espalhada, o que ocasionou maior intensidade no contexto trágico desse desastre ambiental.

Segundo Valencio et al. (2014), o desastre é difundido pela vulnerabilidade institucional, referente ao trato do poder público com a sociedade, diante de um grave problema que não pode ser impedido ou que cause danos ou prejuízo aos cidadãos. “Trata-se, assim, de um indicador de falha no cumprimento do contrato social relativo à organização e administração pública do espaço das relações econômicas e extraeconômicas territorializadas (Valencio et al., 2014, p. 6)”.



Figura 5 – Xerém depois das fortes chuvas.  
Fonte: Agência Brasil (jan. 2013).

Valencio et al. (2014), apresentam uma afirmação de Castro (1998, p. 52):

Para a Secretaria Nacional de Defesa Civil, desastre designa “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

As mudanças climáticas e os eventos naturais não devem ser apresentados como únicos fatores responsáveis pelas calamidades, posto que, a inoperância do Estado em conjunto com as ameaças produzidas socialmente deriva nos eventos de desastres e o tema das vulnerabilidades deve vir frente aos eventos naturais (Valencio et al., 2014, p. 3, 32).

Entretanto, diante a vulnerabilidade socioeconômica estrutural, os eventos extremos relacionados às mudanças climáticas tenderão a transformar a frágil inserção espacial de determinados grupos em desterritorialização definitiva ao que cabe problematizar o termo normalidade do cenário na medida em que a normalidade designará um tecido de relações de classe já esgarçado e o termo cenário designará uma base biofísica inviável à ocupação. Ou seja, o cenário mostrar-se-á de difícil recuperação e a relações que o estejam de difícil restabelecimento.

Vivemos em uma sociedade que ainda estrutura uma distinção com os menos favorecidos, pautado em uma lógica higienista e excludente. A vulnerabilidade social é presente neste cenário, e as ações paliativas no

atendimento às emergências continuam frágeis, surge-se o atendimento imediato para a reconstrução dessas famílias, contudo se torna fundamental o acompanhamento assíduo devido ao impacto da ocorrência. Observa-se que na maioria das vezes não ocorrem ações preventivas nessas calamidades, outro fator que evidencia o desafio de enfrentamento (Valencio et al., 2014).

Vargas (2012) afirma que, existe uma luta constante entre os riscos identificados pelo poder público e a demanda habitacional, em que a população constrói cada vez mais em locais de risco iminente, e deveria ocorrer uma mediação nesse processo para evitar desgastes futuros. “Os desastres não devem ser vistos, assim, como resultantes de uma força externa, mas como produto de deficiências enraizadas na dinâmica do referido sistema social” (Vargas, 2012, p.156).

O assistente social é um dos profissionais hoje fortemente envolvidos na gestão de desastres. Integrando o universo das técnicas, vê-se desafiado à compreensão mais abrangente e crítica de tal fenômeno e à construção de uma prática emancipatória, representada pela defesa incondicional dos direitos dos afetados - proteção social conquistada historicamente e resguardada juridicamente (Gonçalves e Vargas, 2015, p. 13-14).

O Residencial Vale da Mata foi concebido e enquadrado no Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1, da Caixa Econômica Federal. Utilizou-se de Recurso FAR, para atender de forma emergencial, e teve como público-alvo os desabrigados das chuvas de Xerém em janeiro de 2013. Este desastre ambiental foi atestado pelos seguintes documentos:

- Decreto Municipal nº. 6.259, de 03 de janeiro de 2013, que “Declara situação de emergência em áreas do Município afetadas por enxurradas e alagamentos”;
- Decreto Municipal nº. 6.262, de 03 de janeiro de 2013, que “Altera a redação do Decreto nº 6.259, de 03 de janeiro de 2013, e dá outras providências”;
- Informações sobre o desastre registradas no “Formulário de Informações de Desastre” (FIDE), enviado ao Ministério da Integração Nacional;
- Portaria nº. 1, de 08 de janeiro de 2013, do Ministério da Integração Nacional, que “Reconhece situação de emergência em Duque de Caxias/RJ”.

De acordo com dados do Censo de 2010, na época referentes à população,

foram identificados 61.129 habitantes e 98,54% da população localizava-se em área urbana, com apenas 4,16% na área rural. Desse total, as mulheres representavam 50,8% da população total do distrito. É a menor população dos quatro distritos de Duque de Caxias (1º Distrito - Duque de Caxias; 2º Distrito - Campos Elíseos; 3º Distrito - Imbariê; 4º Distrito - Xerém), com apenas 7,1% da população do município. Observa-se, conforme os indicadores de formação familiar do IBGE, que a composição média era de 3,1 moradores por domicílios.

A área ofertada para realocação das famílias tinha como projeto inicial a construção de habitações no bairro de Xerém, sendo apontado para essa urgência um condomínio com 182 unidades, aprovado e com as licenças ambientais concedidas pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e Instituto Chico Mendes (ICMbio). Logo após o desastre ambiental de 03 de janeiro de 2013, esse local passou a ser estratégico para atender essa população, sobretudo porque não foi atingido pelas chuvas.

Neste sentido, foi realizada solicitação aos órgãos competentes para ampliação em 25% de construção de novas unidades habitacionais, com o total de 215 casas e com a proposição de tornar o empreendimento elegível para atender a população de faixa de renda mais baixa, objetivando abrigar os atingidos pelo desastre. Dessa forma, passando então o Residencial Vale da Mata a assumir um caráter de empreendimento com uma função social para atender a demanda dessas famílias.

## 4

### O Trabalho Técnico Social no Residencial Vale da Mata eo potencial do seu alcance

#### 4.1.

##### O Residencial Vale da Mata: o verso e o reverso da história

O Conjunto Habitacional Residencial Vale da Mata se localiza na Rua Torres, 80 – Xerém – Duque de Caxias – RJ, com a infraestrutura básica, em uma área de 9.838,99 m<sup>2</sup>, do total de 168.708,57m<sup>2</sup>, em porção inserida na Zona de Amortecimento da Reserva Biológica do Tinguá.

O condomínio é constituído por 215 (duzentas e quinze) casas, compostade sala, dois quartos, cozinha e área de serviço, foi estruturado com nove ruas internas, possui uma guarita para acesso de visitantes, uma sala de administração, um centro social, uma área de recreação com brinquedos, uma quadra de vôlei de areia, uma área reservada para depósito de lixo, dentre outros espaços de uso comum para os residentes.

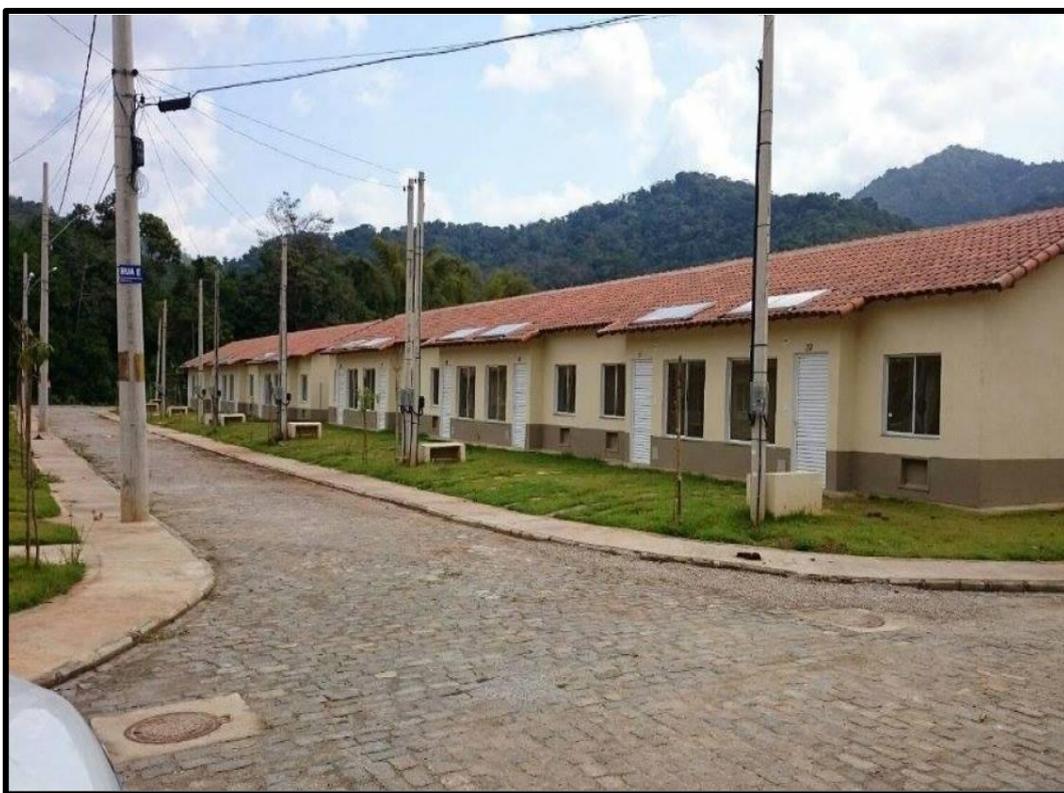


Figura 6 – Residencial Vale da Mata.

Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2015).

Onde existem áreas verdes na faixa marginal, as vegetações devem ser preservadas e os imóveis não devem ter quaisquer tipos de edificação que possa afetar a delimitação exigida, de modo que não altere a infraestrutura do residencial, respeitando, portanto, a marcação do muro divisório que separa o condomínio da Rebio Tinguá. Assim, seguindo as determinações feitas pelos Órgãos Ambientais - Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).



Figura 7 – Residencial Vale da Mata e a delimitação da RebioTinguá.  
Fonte: Google Earth (26/11/2021).

O período de obras do Residencial Vale da Mata foi realizado pela Construtora Brique Gestão de Empreendimentos Ltda, seguido da ação técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e da Habitação do município em parceria com a Caixa Econômica Federal no período compreendido entre 2013 a 2015.

A entrega do Residencial foi em novembro de 2015, no entanto, o início do Trabalho Técnico Social (TTS) ocorreu de forma expressiva, a partir de janeiro de 2017, pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) em nova gestão. Houve uma lacuna de dois anos nesse processo, segundo relatos dos moradores, assim como, evidenciou-se a ausência de registros de atividades, conforme conduz o

Caderno de Orientação do Trabalho Social (COTS, 2013), no qual o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) deve apresentar as ações desenvolvidas e se faz necessária a elaboração do Relatório de Acompanhamento. Este que serve como base para comprovar todas as atividades realizadas e também para liberação de recursos.



Figura 8 – Construção do Residencial Vale da Mata.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2015).

O Residencial Vale da Mata se destaca dos outros condomínios do município devido sua localização estar inserida na Zona de Amortecimento da Reserva Biológica do Tinguá, com o Rio Registro e a Cachoeira do Vale da Mata. A execução do trabalho social, além de seguir todas as diretrizes já realizadas nos outros empreendimentos, estabeleceu com a equipe técnica a necessidade para o desenvolvimento de ações socioeducativas no sentido de sensibilização dos moradores para práticas que assegurassem a questão ambiental do território.

Para mais, vale ressaltar a importância do acesso aos equipamentos públicos, devido à possibilidade no desenvolvimento e o desempenho para essas famílias, em que a política habitacional deve atender especialmente às camadas mais baixas da sociedade, dando acesso à moradia, como também o direito à cidade. No caso do Residencial Vale da Mata, devido ao fato das famílias

continuarem no mesmo bairro, as famílias permaneceram no seu local de origem e isso facilitou a continuidade no acesso aos serviços e na questão da infraestrutura e na mobilidade urbana.



Figura 9 – Residencial Vale da Mata.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2015).

A área definida para intervenção no território apresenta alguns equipamentos públicos existentes no entorno caracterizadas da seguinte forma: 07 escolas municipais, 04 escolas estaduais, 01 creche, 01 escola técnica, 01 universidade, 01 CRAS, 01 Conselho Tutelar, 01 Unidade Pré-Hospitalar, 01 Centro de Referência da Mulher e 01 terminal rodoviário, a saber:

- Escola Municipal de Ensino Fundamental Embaixador Oswaldo Aranha, Escola Municipalizada Célia Rabelo, Escola Municipal de Ensino Fundamental Santo Agostinho, Escola Municipalizada de Ensino Fundamental Sergipe, Escola Municipalizada de Ensino Fundamental Sergipe, Escola Municipal Prof<sup>a</sup> Aila Saldanha do Couto e Escola Municipal Dr. Ely Combat e Creche Pré-escola Prof<sup>a</sup> Marília S. Siqueira.
- Escolas Estaduais: Escola Estadual de Ensino Médio Monteiro Lobato, Colégio Estadual Barão de Mauá, Colégio Estadual Círculo Operário, Colégio Estadual Santo Antônio.
- Escolas técnicas e universidades: Centro de Educação Tecnológico e

Profissionalizante (Cetep), Universidade Federal do Rio de Janeiro – Polo Xerém e Fundec – Polo Xerém.



Figura 10 – Escola Municipalizada Santo Agostinho.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2020).



Figura 11 – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).  
Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2020).

- Equipamentos públicos de assistência social; Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Xerém e IV Conselho Tutelar de Duque de Caxias.
- Equipamentos públicos de saúde: Unidade Pré-Hospitalar Álvaro dos Santos Simões Figueira e Centro de Referência da Saúde da Mulher (CRAESM).
- Equipamentos públicos de transportes: Terminal Rodoviário de Xerém, Estrada de Xerém, s/nº.



Figura 12 – Centro de Referência e Atenção Especializada à Saúde da Mulher.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (2020).

Destaca-se que o direito à moradia é apenas o início para efetivação da política habitacional, pois existem os fatores políticos, culturais, sociais, ambientais e econômicos que são fundamentais para a promoção da cidadania na política habitacional. Importa observar também que a exclusão territorial, além de ser a expressão da desigualdade social, implica no processo de desenvolvimento urbano.

## 4.2.

### **As peculiaridades do Trabalho Social em face do perfil dos seus beneficiários**

Antes da caracterização do perfil dos beneficiários do Residencial Valeda Mata, cabe registrar que em função do desastre ambiental ocorrido, com o advento das chuvas, muitas dessas famílias tiveram que deixar suas casas devido à situação de risco em que o imóvel se encontrava, e devido à gravidade do evento de inundação e desmoronamento de encostas, diversas casas foram totalmente destruídas e, conseqüentemente, estas famílias ficaram desabrigadas.

Nesse sentido, antes da conclusão das obras do condomínio, certos moradores afetados, os quais foram obrigados a se deslocar involuntariamente, foram "beneficiados" com o aluguel social, conforme definido na Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Esta lei altera a Lei Federal nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, que trata da organização da Assistência Social. Em seu artigo 2º, I, a lei estabelece que a assistência social tem como objetivo a proteção social, visando garantir a sobrevivência, reduzir danos e prevenir a ocorrência de riscos.

Com esse propósito, o poder público a fim de atender ao preceituado na lei, bem como no sentido de que as pessoas desabrigadas aguardassem em segurança o término das obras, para que pudessem receber os imóveis, concederam o benefício e, tal aspecto, encontra clara argumentação trazida por Valencio et al. (2014, p. 35), quando os autores afirmam que:

O deslocamento involuntário dos moradores da área de risco dá-se na desconsideração dos vínculos desses com sua moradia, relações e hábitos especializados, isto é, desacoplando bruscamente as pessoas de suas coisas e de seu meio. Obscurece-se, por decorrência, o viés político no qual o poder público opta municiar-se por uma dada interpretação espacial da realidade local.

No que se refere ao perfil dos candidatos beneficiários deste empreendimento, é possível afirmar que se trata, predominantemente, de famílias que já residiam em bairros próximo ao local e que passaram a residir no residencial, mas nem por isso tinham laços de pertencimento, relações de vizinhança, rede de solidariedade e de afetividade construídos na área do condomínio em que passaram a residir.

Segundo D'Andrea (2020, p.31) a "consciência de pertencimento é a elaboração intelectual que permite a compreensão de uma posição urbana compartilhada a partir de um dado território (esse processo não abarca a

totalidade da população)". No qual os moradores devido à forma abrupta como ocorreu todo o processo, não se sentiam pertencentes aquele espaço, iniciando um processo de estranhamento e resistência.

A seleção dos beneficiários para o Residencial Vale da Mata tem como base o cadastro socioeconômico das famílias afetadas, realizado pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias em parceria com o Instituto Estadual de Ambiente (INEA), à época do desastre ambiental. No que se refere ao arcabouço legal, à seleção foi realizada com base na Portaria Interministerial nº. 1, de 24 de julho de 2013 - artigo 3º, § 1º; na Portaria nº. 595, de 18 de dezembro de 2013, do Ministério das Cidades, em seu item 3.3; e no Decreto Municipal nº. 6.332, de 26 de setembro de 2013, em seu item 4, § 4.4.1, alínea "a".

Por conseguinte, como o número de famílias atingidas foi maior que o número de unidades habitacionais disponíveis, coube a Diretoria de Demanda Habitacional da Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias a responsabilidade pela hierarquização e seleção dos beneficiários, e efetivar a definição das famílias contempladas. Portanto, a caracterização do público-alvo do Trabalho Social só foi estabelecida após a conclusão desse processo e, particularmente, na etapa pós-contratual, momento em que a definição dos moradores do empreendimento já está completa e quando foi aplicada a pesquisa de caracterização da população.

Vale ressaltar, que não constam dados disponíveis na Secretaria Municipal de Habitação de Duque de Caxias, sobre o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias do Residencial Vale da Mata, inseridas na fase inicial do PMCMV.

Uma vez que, após a mudança das famílias contempladas, o processo de adaptação dos beneficiários do PMCMV apresenta algumas dificuldades na pós-ocupação, é necessário o acompanhamento dessas famílias, sobretudo para fomentar ações e para o crescimento e fortalecimento do espaço urbano, para que todos tenham acesso aos direitos, no intuito de reduzir a segregação socioespacial (Ribeiro, et al., 2016).

Ribeiro et al. (2016), nos auxiliam para o entendimento do processo de adaptação dos beneficiários, pois no caso do Residencial Vale da Mata, a realidade não foi diferente, sobretudo, porque o TTS apenas iniciou de forma integral dois anos após entrega das chaves, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas pelas famílias, que em função das chuvas foram impedidas de retornarem para suas casas por medida de segurança. Tais medidas buscavam,

portanto, reduzir os riscos de novos desabamentos, já que a região é afetada pelas constantes chuvas. Esse foi um dos maiores obstáculos no processo pós- morar das famílias do Residencial Vale da Mata.

Foram tomadas medidas na área de assistência social, e as famílias afetadas pelo desastre receberam acompanhamento dos órgãos municipais responsáveis para regularizar sua documentação. O objetivo era ajudá-las a superar os traumas causados pela evacuação abrupta de suas casas, pela perda de seus pertences e animais de estimação, além do processo de abrigamento, no qual algumas pessoas se hospedaram com parentes, enquanto outras foram contempladas com o benefício do aluguel social. Na época, esse benefício era de R\$ 500,00 (quinhentos reais) e era pago pela prefeitura, com recursos repassados pelo Ministério da Integração Social, até que fossem incluídas no programa habitacional.

Ressaltamos a contribuição de Lefebvre (2001) para nossas análises, porque os casos das famílias que atualmente residem no Empreendimento Vale da Mata têm essas características, pois em função do desastre ambiental, ocorrido no período das chuvas, partes dos candidatos ao empreendimento foram auxiliados pelo benefício eventual do aluguel social, que estabelece que a assistência social tenha por objetivo a proteção social. A proteção social visa à garantia de sobrevivência, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos. Segundo afirmam Valencio et al. (2014, p.30), “o auxílio-aluguel dá provimento de um território privado, mas sem a garantia de que os bens móveis e de valor imaterial (igualmente destruídos ou danificados) que caracterizam o exercício dos papéis privados sejam repostos”.

Segundo Ribeiro et al. (2016), após a mudança das famílias contempladas, o processo de adaptação dos beneficiários do PMCMV apresenta algumas dificuldades no processo de pós-ocupação, sendo necessário o acompanhamento dessas famílias, sobretudo para fomentar ações e para o crescimento e fortalecimento do espaço urbano, e para que todos tenham acesso aos direitos sociais.

Identificamos essa experiência com os moradores do condomínio Residencial Vale da Mata, analisando como foi difícil para o processo pós-ocupação, diante da forma repentina como ocorreu todo o processo. Destaca-se que alguns moradores apresentaram resistência para a inserção na nova moradia e a atuação do assistente social foi fundamental no sentido da atenção ao

acolhimento e acompanhamento.

Conforme sinaliza Dutra (2020, p. 3), onde esse aspecto é recorrente nas questões de desastres:

A ênfase na resposta apresenta-se como uma das características predominantes no tratamento dispensado aos desastres, não obstante esforços para a alteração dessa realidade. Entre as consequências desse tipo de atuação, está a prevalência de ações fragmentadas, focalizadas e sem continuidade, o que não se constitui em uma peculiaridade do trabalho desenvolvido por assistentes sociais neste campo, ela vem de longa data conforme abordado em estudos que versam sobre a criação e o desenvolvimento da defesa civil no Brasil,(Dutra,2018), marcados pela ampla participação dos militares, pelo voluntarismo e pelo pragmatismo como algumas de suas características.

Segundo aponta Dutra (2018), é fundamental dar respostas aos moradores que sofreram algum tipo de desastre, necessária a junção de várias esferas a fim de trazer respostas para esses moradores, ao qual a atuação das equipes envolvidas deve ser integral e focalizadas, seguidas de profissionais que não mensuram esforços para alcançar os objetivos.

O processo de mudança das famílias beneficiárias apresentou dificuldades na pós-ocupação, sendo necessário o acompanhamento da equipe TTS, que entendendo a particularidade do território, pautou-se em pesquisar e estruturar a execução do trabalho social, mais inclusivo, como os plantões sociais e as reuniões de rua, nas quais cada rua semanalmente tinha uma reunião para trazer suas demandas na busca dos devidos encaminhamentos.

Entretanto, a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias pensando no processo pós-morar e na qualidade de vida dos moradores estabeleceu que desse continuidade na execução do Trabalho Técnico Social, inicialmente de acordo com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011 e a Portaria do Ministério das Cidades (MCIDADES) nº 267, de 22 de março de 2017, e que foram revogadas e atualmente de acordo com a Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023 e Portaria Ministério das Cidades nº 724, de 15 de junho de 2023, que determina como diretriz do PMCMV/FAR, de tal forma, atuar com foco na promoção de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, por intermédio do Trabalho Social, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais.

A equipe do TTS iniciou a elaboração do Termo de Referência (TR)<sup>20</sup> do

---

<sup>20</sup> O Termo de Referência ou o projeto básico é o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos

Residencial Vale da Mata com algumas atividades previstas no Projeto Pós-Ocupação (PPO), mas somente foi aprovado pela Caixa Econômica Federal em 2020, e ainda aguarda processo licitatório na Prefeitura Municipal de Duque de Caxias para que sejam realizadas ações propostas no Termo de Referência.

Em atenção ao previsto na normativa e com o intuito de construir uma aproximação com os moradores para conhecer a suas necessidades, bem como a realidade local, a SMH vem desenvolvendo o Trabalho Técnico Social no Residencial Vale da Mata na busca de fortalecer, dentre os eixos apontados acima, dois pontos fundamentais que apresentam lacunas; que objetiva viabilizar a participação efetiva dos moradores no processo de tomada de decisões, fortalecendo os interesses coletivos para a melhor regra de convivência. Isso permitirá melhor conservação dos espaços por meio do trabalho socioeducativo com ações e serviços que contribuam para o desenvolvimento e a sustentabilidade do território, na busca da qualidade de vida e do fortalecimento de vínculos comunitários.

Ponte (2018), afirma que devido à emergência de investimento em diversos segmentos para a implantação de infraestrutura, serviços urbanos de qualidade e melhoria da habitação, a partir da lógica da participação de todos e, em especial, das famílias contempladas pelo programa habitacional, surge à demanda de diversos fatores que fomentaram a necessidade de elaborar mais projetos no âmbito da habitação popular.

O trabalho social é exigido em projetos e ações que envolvam a implantação e ampliação de sistemas, e intervenções que provoquem impacto direto nas condições de vida da população atendida. É a garantia do diálogo permanente com a sociedade, é a construção dos canais da participação social, visando o desenvolvimento de novas formas de convivência e de encaminhamento de soluções coletivas, resultando em mudanças na condução dos processos e no resultado das ações e obras implementadas (Ponte, 2018, p. 88).

A equipe do TTS corrobora para entender as formas de responsabilidade no processo de mediação entre conflitos e na busca pela dimensão social, para priorizar a participação dos cidadãos nas ações e decisões, com o intuito de fortalecer os interesses coletivos e intervir nas questões socioeconômicas e ambientais e na garantia de um desenvolvimento sustentável, com ações voltadas no diálogo e reflexão, visando o método de conscientização com base na

---

preliminares, deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação. Disponível em: <[https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm#:~:text=O%20termo%20de%20refer%C3%A2ncia%20ou,objeto%20da%20licita%C3%A7%C3%A3o%20\(1\)>](https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm#:~:text=O%20termo%20de%20refer%C3%A2ncia%20ou,objeto%20da%20licita%C3%A7%C3%A3o%20(1)>)>. Acesso em: 05 jan. 2024.

educação e cidadania.

Cuida-se observar que com o crescente sistema capitalista, a falta de planejamento urbano, as ocupações irregulares e o difícil acesso aos serviços básicos, surgem à urgência de um profissional que seja dinâmico e atue com as expressões da questão social. Realidade está em que a intervenção profissional do Serviço Social é fundamental para minimizar a desigualdade social.



Figura 13 – Reunião com a equipe da ICMbio no Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

Outro ponto tem relação direta com o trato da questão ambiental, considerando que estão localizados ao lado da Rebio e, portanto, necessitam respeitar as regras de uso do espaço no que diz respeito à sua preservação. Dessa forma, cuida para que não ocorra o acesso aos locais não autorizados pela ICMBio, de modo que se evite violações socioambientais, tais como: caçar animais, extrair vegetação das áreas do condomínio, manter animais silvestres no domicílio, executar edificações, poda de árvores sem autorização, estacionar carros na faixa marginal de proteção do rio, entre outros.

É um abuso do que chamam de razão. Enquanto a humanidade está sedistanciando do seu lugar, um monte de corporações espertalhonas vai tomando conta da Terra. Nós, a humanidade, vamos viver em ambientes artificiais produzidas pelas mesmas corporações que devoram florestas, montanhas e rios. Eles inventam kits super interessantes para nos manter nesse local, alienados de tudo, e se possível tomando muito remédio. Porque, afinal, é preciso fazer alguma coisa com o que sobra do lixo que produzem, e eles vão fazer remédio e um monte de parafernália para nos entreter. (Krenak, 2019, p. 11).

Segundo afirmação de Krenak (2019) o capitalismo favorece a degradação ambiental, e a obtenção de lucro e acumulação a qualquer custo, impulsiona a contradição da proteção dos recursos naturais e preservação da vida.

O caso do Residencial Vale da Mata nos remete a pensar, como a construção de um empreendimento dentro da Rebio Tinguá, que primeiramente foi concebido para atender a faixa 1,5 (onde nova modalidade atenderia famílias com renda mensal de até R\$ 2,35 mil) no ano de 2013. Porém, mediante a ocorrência do desastre ambiental e mediante a mobilização de diversos setores, o empreendimento se mostrou estratégico para receber a população desabrigada.

Vale ressaltar que, essa construção nesse espaço, maximizou a degradação da natureza, e priorizou a obtenção de lucros, sem compreensão dos impactos negativos, e ainda favoreceu a exploração desenfreada da Mata Atlântica, com contaminação do ar e da degradação do solo, evidenciando o desmatamento e a destruição da biodiversidade, assim como a contaminação da água, causando o aumento de destruição considerável a meio ambiente.

Pensando nesse sentido, entendemos como o sistema capitalista, sobretudo, as grandes corporações têm ciência desse fator destrutivo e continuam objetivando de forma efetiva a obtenção de lucros. E com isso os moradores do Residencial Vale da Mata, que se encontravam na época em situação de vulnerabilidade, acabaram, inseridos nesse espaço, e envolvidos no processo de uso da natureza e do solo, sem se dar conta dos processos realizados anteriormente por empreiteiras, para tornar a área habitada, embora devesse ser protegida ambientalmente, e não receber empreendimentos habitacionais.

Com a realização do Trabalho Técnico Social no Residencial Vale da Mata é observado a relevância diante da sua complexidade da atuação, possibilitando melhor compreensão desse território, e potencializando a população beneficiária no sentido da sensibilização e participação, em que as atividades visam efetivar a igualdade social, diante da relevância da atual complexidade no território.

Por sua vez, busca compreender também como a equipe técnica do TTS,

estabelecerá formas de elaboração de ações, a fim de viabilizar a compreensão desse território e, dessa forma, caminhar no sentido da potencialização da população beneficiária. Ou seja, no sentido de ser maisconsciente e participativa. Por isso, as atividades foram pautadas para o desenvolvimento no processo do pós-morar, a inclusão social dos moradores e para a participação nas questões condominiais.



Figura 14 – Ação Social Setembro Amarelo - Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

Com os objetivos principais do TTS são o acolhimento e a escuta qualificada da população, a orientação e esclarecimento sobre direitos e deveres dos moradores, acerca das demandas socioassistenciais, esclarecimentos sobre o projeto em desenvolvimento, informações e encaminhamento de demandas identificadas nas etapas Pré e Pós-contratual. O acompanhamento social será efetivado por meio de atendimento técnico especializado de assistentes sociais, como o apoio de agentes comunitários, visando desenvolver de modo geral as seguintes atividades:

- Mobilização local com pequenos grupos;
- Articulação institucional e estabelecimento de parcerias com os órgãos governamentais e não governamentais para encaminhamento e resposta às demandas identificadas;
- Monitoramento do acesso dos moradores aos serviços de educação, saúde, assistência social e tarifa social, realizando levantamentos nos dois primeiros meses para verificar a inserção nestes serviços e incluindo

essas informações nos relatórios mensais a serem encaminhados à CEF;

- Acompanhamento das famílias oriundas de áreas de risco/reassentamento para inserção nos serviços sociais da rede municipal;
- Divulgação e informação das atividades realizadas nos demais eixos de intervenção social;
- Assessorar e acompanhar a implantação da gestão condominial, orientando a sua formação nos aspectos legais e organizacionais quando necessário;
- Acompanhamento do processo de ocupação do empreendimento.

Na execução do TTS no Vale da Mata foram realizadas assembleias dos moradores, reuniões de Apoio à Gestão Condominial e eleições de síndico e corpo gestor, que ocorrem de dois em dois anos, de acordo com o código civil, ressaltando que a última eleição ocorreu em junho de 2022, reelegendo a chapa anterior.



Figura 15 – Ação socioambiental - Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

Considerando o perfil das famílias residentes do Residencial Vale da Mata e, devido ao contexto social e econômico e com o objetivo de atender a esse o público-alvo do Trabalho Social, a metodologia empregada neste trabalho direciona-se a um perfil participativo, emancipador e vinculado às demandas da população usuária dos serviços e no processo do acompanhamento social das famílias beneficiárias.



Figura 16 – Ação CADÚNICO - Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

O acompanhamento social é uma atividade permanente da etapa pós-contratual, sendo ajustável e flexível à dinâmica da execução do Trabalho Social, que visa subsidiar as atividades que serão realizadas nos demais eixos de intervenção. O acompanhamento social deverá primar pela autonomia dos moradores na tomada de decisões, orientando-os quanto às demandas inerentes à nova condição de moradia.

Embora a ação do poder público tenha sido tardia no processo de integração dos moradores do Residencial, no início do pós-morar, buscava atuar através da potencialidade do trabalho da equipe do TTS, assim como nas futuras intervenções ainda a serem desenvolvidas. Logo, diante da realidade a equipe técnica se deparou com alguns questionamentos no qual, nos sentimos instigadas em investigar os desafios impostos ao trabalho social, a saber:

- Disseminar informações detalhadas sobre o Programa, o papel de cada agente envolvido e os direitos e deveres dos beneficiários;
- Fomentar a organização comunitária visando à autonomia na gestão democrática dos processos implantados;
- Estimular o desenvolvimento da consciência de coletividade e dos laços sociais e comunitários, por meio de atividade que possam fomentar o despertar para as questões condominiais;
- Assessorar e acompanhar a implantação da gestão condominial, orientando a sua formação nos aspectos legais e organizacionais;
- Disseminar noções de educação patrimonial e ambiental, de relações de vizinhança e participação coletiva, visando à sustentabilidade do empreendimento, por meio de atividades informativas, educativas e de discussões coletivas;
- Orientar os beneficiários em relação ao planejamento e gestão do orçamento familiar;
- Estimular a participação dos beneficiários nos processos de discussão, implementação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local;
- Promover a articulação do Trabalho Social com as demais políticas públicas e ações de saúde, saneamento, educação, cultura, esporte, assistência social, justiça, trabalho e renda, e com os conselhos setoriais e de defesa de direito, associações e demais instâncias de caráter participativo, na perspectiva da inserção dos beneficiários nestas políticas pelos setores competentes;
- Articular e promover programas e ações de geração de trabalho e renda existentes na região, indicando as vocações produtivas e potencialidades dos grupos locais e do território;
- Acompanhar, junto aos órgãos responsáveis no município, as providências o acesso dos beneficiários às tarifas sociais.



Figura 17 – Trilha Educativa Dia das Crianças - Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

Entendendo a complexidade do território em questão, e com o intuito de construir uma aproximação para conhecer a localidade e suas necessidades, a equipe técnica da SMH realizou ações e traçou desafio, além de discutir e construir parâmetros para as ações a serem incorporadas no Residencial Vale da Mata, dentre elas:

- Reuniões com síndico e corpo gestor tanto na instituição como no Residencial para alinhar as ações a serem desenvolvidas.
- Reuniões com a CEF para a construção do Termo de Referência do PPOe para resolução de ações, estratégias, monitoramento e avaliação, tanto presencial como por videoconferência.
- Reuniões de Apoio e Gestão Condominial para tratar de assuntos de interesse dos moradores, sendo expostas questões de interesse do coletivo.
- Plantões sociais semanais (Casarão), que possibilitou o acesso dos beneficiários a todas as informações sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o acesso aos serviços, e atendimento das famílias.
- Rodas de conversas e Ações com parceiros, como objetivo de buscar respostas que levem a reflexão, discussão, serviços acerca dos direitos de cidadania e o acesso dos beneficiários aos serviços prestados.



Figura 18 – Palestra sobre materiais recicláveis - Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

No início, a inserção dos plantões sociais e ações não tiveram adesão, pois moradores não compareciam às reuniões, nas quais foi pautado buscar novas formas de abordagem e acesso aos moradores, como prospectar antecipadamente as ações, enviar os folders convidativos nos grupos de mensagem e solicitar que um morador convidasse outro, para fortalecer os vínculos comunitários e garantir a adesão nas ações.

Quando a família tem de sair de sua casa, observou-se que a representação que as mulheres teceram de seus novos espaços tem direta correspondência com as limitações para desempenhar seus respectivos habitus, suas rotinas diárias, de afirmação da identidade que o espaço de seu domicílio outrora propiciava. E não só o espaço do domicílio, mas também todo o espaço ao redor, que se constitui na vizinhança, nos laços de solidariedade que foram temporariamente rompidos. (Valencio et al., 2014, p. 78).

Mediante a ocorrência semanal dos plantões sociais, foi estabelecida uma relação de confiança, e a partir desses encontros, foram apresentados diversos relatos, nos quais todas as pessoas foram acolhidas e encaminhadas para os órgãos competentes. A SMH disponibiliza todo material necessário e um carro para locomoção da equipe, sempre que necessário.

Os moradores apresentaram muita dificuldade no entendimento das questões processuais dos contratos da Caixa, da concessionária de água e luz e

outros órgãos. Foi estabelecido um canal direto com os funcionários da Caixa, no qual foi possível esclarecer as dúvidas dos moradores. Nele foram disponibilizados os telefones e canais de atendimento de diversas instituições para melhor resolução das demandas.

Outro fator fundamental para a execução do trabalho social no Residencial Vale da Mata foi à articulação com outras secretarias do município, através da ocorrência do GIPP (Grupo Institucional do Poder Público), sendo realizadas reuniões mensais na SMH, e após o recolhimento das demandas apresentadas pelos moradores, são levadas para as reuniões e colocadas em práticas. Essa junção foi um facilitador para pontuar ações e potencializar nossa atuação no local.

A equipe do TTS em conjunto com os moradores, busca efetivar atividades referente ao cuidado para a manutenção da natureza e promover melhor qualidade de vida nos espaços de convivência. Os vários interesses e conflitos que às vezes ocorrem nesse processo estão diretamente vinculados a fatores socioeconômicos e culturais, como o descaso com a fauna e a flora, o descarte de resíduos sólidos na cachoeira, a poda de árvores sem autorização dos órgãos competentes, entre outros, que afetam diretamente ao meio ambiente e influenciam nas condições para a conservação do espaço. “Enquanto isso, a humanidade vai sendo descolada de uma maneira tão absoluta desse organismo que é a terra” (Krenak, 2019, p. 11).



Figura 19 – Plantão social- Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

Outro fato que pontuou circunstancialmente a participação da equipe do TTS foi o trabalho junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA-RJ, para suprimir a exploração do território com a caça de aves e animais silvestres para a comercialização, em que foram realizadas palestras para o entendimento da importância da preservação da fauna e da flora no meio ambiente.

Pensando na reflexão que faz Krenak (2019, p.10), em relação a natureza, na qual diz: “Eu não percebo onde tem alguma coisa que não seja natureza. Tudo é natureza. O cosmos é natureza. Tudo em que eu consigo pensar é natureza”. Assim, todo nosso entendimento sobre meio ambiente nos leva a pensar que fazemos parte da natureza, quando retiramos a fauna para comércio ilegal ou para cativeiro, estamos contribuindo para extinção da espécie e prejudicando a saúde humana, pois também fazemos parte desse contexto.

Evidenciando a importância do assistente social também na questão habitacional, identifica-se que através dos atendimentos de demanda espontânea, visitas domiciliares e encaminhamentos, possibilita-se a esses beneficiários a inserção aos programas de transferência de renda, trazendo oportunidades para o desenvolvimento socioeconômico das famílias e acesso aos seus direitos. A

autora lamamoto (2018, p.37) aponta que “verifica-se a busca permanente de aperfeiçoamento, a inquietação criadora e o compromisso com a qualidade dos serviços prestados, dotados de clara direção política e profundamente sintonizados com as necessidades dos sujeitos coletivos.”



Figura 20 – Roda de conversa no Residencial Vale da Mata.  
Fonte: SMH (2022).

Entendendo a complexidade do território em questão, a equipe do TTSda SMH visou construir uma aproximação para conhecer a localidade e suas necessidades, executando o Trabalho Técnico Social no Residencial Vale da Mata, priorizando o acompanhamento do processo de pós-ocupação a fim de oferecer atendimento direto aos moradores e prestar demais atendimentos sociais com vias de orientação às famílias quanto ao acesso e uso a rede de serviços e sistemas de garantias de direitos. Ademais, realizaram-se encaminhamentos necessários para as instituições e parceiros locais, conforme as situações que são diagnosticadas.

Valencio et al. (2014, p. 79), afirmam que:

Assim, estruturas de suporte social às famílias que passam recorrentemente por tais situações – recorrência derivada das limitações de alternativa a fixação do domicílio, incluindo a preservação de sua rede de convivência – precisam ser instauradas para favorecer a cidadania, isto é, considerar os saberes, interesses e dores que há por detrás daquilo que as chuvas levam (Siena; Valencio, 2006). Não esquecendo que a percepção dos grupos envolvidos na condição de afetados por

danos, principalmente a percepção da mulher, pode trazer a necessária alteridade ao olhar do gestor público.

A equipe TTS da SMH desenvolveu ações que pautam, na prestação de serviços e orientações acerca dos direitos de cidadania, o acesso dos beneficiários aos serviços prestados. Nesse sentido, busca informar e orientar os moradores sobre inúmeros assuntos, instrumentalizando a população a respeito do cuidado com o ambiente, para com a promoção de ações que estimulem o compromisso individual e coletivo, no cuidado e na manutenção dos espaços, a partir de um processo de corresponsabilização de todos e especial na questão ambiental.

Isto se deu de tal forma que Acselrad (2004, p.8) aponta que “vista de tal perspectiva, a questão ambiental é intrinsecamente conflitiva, embora este caráter nem sempre seja reconhecido no debate público”. Isso se dá devido às consequências do avanço do capitalismo e os vários interesses e conflitos que ocorrem nesse processo, no qual a degradação do meio ambiente e as condições para a conservação são rebatidas e os fatores socioeconômicos e culturais, que estão envolvidos nesse movimento, contribuem para o modo capitalista; mesmo sabendo que ambos estão completamente vinculados.

Identificamos nessa fala de Acselrad que os moradores do Residencial Vale da Mata devem ser contemplados, referente à questão ambiental, devido à proximidade com a Rebio do Tinguá, na qual a preservação da natureza é essencial à vida, de modo que sejam realizadas ações que priorizem o meio ambiente, iniciativas tão necessárias à proteção da natureza presente no Vale da Mata. Ademais, espera-se que tais ações viabilizem a sensibilização dos moradores da importância do privilégio de residir em um local de natureza tão rica e cada vez mais rara nos dias de hoje.

Salientamos também que o Residencial fica localizado em Xerém no quarto distrito de Duque de Caxias e pertencer à zona rural do município, ainda não está sob o “comando do poder paralelo”, e a equipe técnica não teve nenhum problema de acesso ou realização dos trabalhos.

A equipe técnica da SMH promoveu três eleições para síndico e corpo gestor, que foram realizadas de dois em dois anos, conforme código civil orienta e contou com a parceria dos síndicos e corpo gestor do Residencial, realização das diversas atividades, entretanto diante da negativa dos moradores ao não pagamento das mensalidades condominiais, as funções e atividades a serem

realizadas para melhoria dentro do Residencial, ficaram muito abaixo do esperado.

Outro fato igualmente importante aponta sobre como a estrutura do residencial, entregue em 2015 e após oitos anos, demonstra sinais de descuido necessitando de uma manutenção regular, o que implica na conservação, na segurança, na funcionalidade e na valorização dos imóveis.

Entende-se que a negação é uma forma de resistência desses moradores, devido ao fato da não participação social ou falta de interesse nas ações coletivas, os que levam a reproduzir tensões sociais no empreendimento, e o não pagamento das taxas condominiais dificultam o desenvolvimento da sustentabilidade no residencial, sendo nítida a falta de conservação e manutenção.

Essa fala na mudança da estrutura dos empreendimentos, após alguns anos, é explicitada através da autora Valladares (1978, p. 83):

Quem chega a um conjunto habitacional do Rio de Janeiro, decorridas as várias etapas de sua ocupação, depara-se com um quadro muito diferente daquele inicial. Alguns anos depois, sua fisionomia mudou. Seus habitantes originais há algum tempo começaram a partir. Com novas pessoas, uma nova composição começa a se delinear. Assiste-se a uma nova dinâmica na ocupação do espaço. As fachadas das habitações alteram-se. Toda uma gama de atividades comerciais e de serviço aí se têm instalado. Enfim, o conjunto não é mais o mesmo.

Pode-se considerar que os moradores tiveram diversos questionamentos quanto às despesas do imóvel no qual não concordavam em pagar, após a assinatura de promessa de compra e venda e as chaves em mãos, teriam a prestação do imóvel as taxas condominiais, as concessionárias de energia elétrica e água, IPTU entre outras. “Entretanto, assinar a promessa implicava algumas obrigações a que os mutuários não poderiam fugir” (Valladares, 1978, p. 71). Esses beneficiários se sentiram desapontados com o excesso de despesas, sabendo que a maioria não tinha essas despesas anteriormente.

Os moradores também aguardam a entrega do documento Registro Geral de Imóveis (RGI), conforme informada pela SMH, que ocorrerá após dez anos, após a entrega das unidades habitacionais, conforme afirma Lei nº14.620/23 na qual a “subvenção econômica será concedida nas prestações de financiamento ao longo de 120 (cento e vinte) meses”. Enquanto isso, os moradores não podem vender nem alugar os imóveis, mas esse fato vem ocorrendo durante todo o processo pós-morar.

Houve muita expectativa na atuação da equipe do TTS, nas quais os

moradores não tinham conhecimento das atribuições do Serviço Social, e no início foram imputadas várias demandas, mas ao longo do tempo a equipe do TTS passou a atuar de forma criativa e conseguiu esclarecer e encaminhar as demandas específicas para os órgãos competentes.

#### **4.3.**

#### **A visão do direito de morar: registros a partir das falas dos sujeitos**

A minha inserção como pesquisadora no Residencial Vale da Mata, para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado, fez com que surgisse um misto de sentimentos, em função de ter sido um território, onde por cerca de cinco anos, estive atuando como assistente social e responsável técnica. Ao retornar de outra forma, com um olhar de pesquisadora, me trouxe outros sentidos, talvez mais intensa e pronta, ou tentando medir o alvo do trabalho realizado.

Mesmo assim, me senti livre e sem preconceitos a respeito das respostas que poderia encontrar ao realizar as entrevistas com aquelas pessoas, que por anos foram parceiras, e hoje com mais clareza e entendimento de todo processo dentro da política habitacional, penso que seja possível separar o sentimento do trabalho desenvolvido da análise do seu resultado.

Inicialmente, começamos a aproximação no campo de pesquisa, com a subsíndica do residencial, devido maior contato durante a minha atuação, e por sua proximidade com as moradoras, em que foi possível explicar o propósito da pesquisa e a importância das respostas das entrevistadas para complementar o resultado da pesquisa.

Com o propósito de ouvir e analisar as falas das moradoras do Residencial Vale da Mata, em relação à execução do Trabalho Técnico Social, realizamos entrevista com nove moradoras identificadas através da equipe do TTS, como lideranças, em função das participações em ações desenvolvidas, tais como: reuniões, assembleias, campanhas, e que se apresentaram disponíveis e concordaram em participar.

Seguindo as regras descritas no Termo de Consentimento Livre Esclarecido utilizado para desenvolvimento desta pesquisa, sobretudo no que diz respeito ao sigilo e confiabilidade, as identidades das entrevistadas foram preservadas se ao nos referirmos as suas falas, utilizaremos a codificação já sinalizada na

Introdução desta dissertação que seguirá através dos seguintes indicadores: M1, M2, M3, M4, M5, M6, M8 e M9.

As entrevistas do tipo semiestruturadas, foram realizadas em duas etapas, a saber: a primeira parte foi efetivada no próprio condomínio de maneira presencial em 11 de dezembro de 2023, com seis moradoras, já a segunda etapa, devido à incompatibilidade de agendas, ocorreu de forma remota, em 13 de janeiro de 2024 com três moradoras, através da troca de mensagens por ferramenta tecnológica de rede social via whatsapp.

Nossa abordagem com as entrevistadas foi viabilizada pelo ambiente propício existente, que nos permitiu relembrar fatos que marcaram a vida dessas pessoas; em função do deslocamento involuntário, da relação de pertencimento fragilizada, perda da identidade, dentre outros aspectos.

Iniciamos as entrevistas buscando compreender com as entrevistadas como eram suas vidas antes do desastre ambiental de 2013, e quais mudanças ocorreram a partir desse acontecimento em suas vidas.

A resposta da entrevistada M1 já nos revela o quanto essas pessoas perderam em função da brusca mudança involuntária de residência, conforme podemos verificar:

*“Ah, eu acho que era bem melhor. Era melhor! Minha vida era muito melhor antes de morar aqui. Eu tinha minha casa independente, de dois quartos, sala, cozinha e banheiro, tinha um quintal enorme. Eu vivia minha vida muito mais tranquila, aqui tem muito problema (Entrevista M1 realizada em 11/12/2023)”.*

Ele perguntou para a entrevista identificada como M2:

*“Nossa vida era muito tranquila. Eu morava de aluguel, em uma casa grande, com quintal grande, independente, a casa era simples, lá na Estrada de Xerém, aí a água veio e levou tudo, eu fiquei desesperada, sem ter para onde ir com as minhas filhas. Minha sorte foi que a minha irmã me ajudou muito nesse tempo, eu não sabia o que fazer. Não podia mais vender minhas coisas, perdi tudo (Entrevista M2 realizada em 11/12/2023)”.*

A fala da entrevistada M2 corrobora com a afirmação da entrevistada M1, visto que as duas identificaram o bairro de Xerém como um local tranquilo, que se apresenta como pacato e seguro para viver localizado no quarto distrito de Duque de Caxias, área rural do município, onde o poder paralelo local ainda não está estabelecido, os moradores se conhecem, as famílias já viviam há anos no território, portanto a tranquilidade era presente nas vidas dessas pessoas.

As entrevistadas M4 e M5 afirmam que:

*“Eu sou muito grata, porque eu morava de aluguel e agora tenho uma casinha, mesmo com todos os problemas, eu tenho onde descansar agora (Entrevista M4 realizada em 11/12/2023).”*

*“Antes eu morava de aluguel, e nunca imaginei ter minha casa própria. Mesmo com todo esse problema que teve da enchente. Eu tenho o meu cantinho (Entrevista M5 realizada em 11/12/2023).”*

Já nas falas das entrevistadas M4 e M5 encontramos o reconhecimento delas em relação ao papel da gestão pública, melhor dizendo da política pública de habitação, através da atuação da Prefeitura de Duque de Caxias, pois ambas moravam de aluguel, e diante dos fatos, enxergaram a possibilidade de conseguir realizar o sonho da casa própria. Elas se sentem agradecidas pelo programa habitacional, porém, a vida mudou muito após o desastre ambiental de 2013 e, até hoje, mesmo com a conquista do imóvel, afirmam que ainda precisam melhorar muitas coisas no residencial.

A partir das respostas iniciais, foi possível iniciarmos nossas análises em relação às possibilidades e os limites do desenvolvimento do trabalho técnico social, realizado pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Habitação de Duque de Caxias, considerando que olhar das famílias poderão apontar quais foram os desafios enfrentados, assim como as questões que foram contempladas em caráter emergencial, surgido no ano de 2013, em função de terem sido atingidas pelas fortes chuvas ocorridas na área de suas residências. Fato que as impossibilitou de permanecer nos locais.

Perguntamos como ocorreu o processo para morar no Residencial Vale da Mata, e todas afirmaram que seguiram aguardando a finalização das obras que durou quase dois anos, porém, os trâmites burocráticos com as Secretarias Municipais de Habitação e Assistência Social e Direitos Humanos foram rápidos, devido a articulação entre os equipamentos, tanto como cadastro dos desabrigados, quanto a inserção ao programa habitacional.

Identificamos através das falas que, esse processo foi penoso para uma parte dos moradores, pois nem todos receberam aluguel social e tiveram que arcar com todas as despesas nessa época. Eles tiveram que resolver as questões burocráticas com as concessionárias de serviços públicos, pontos que podem ser identificados nas falas das entrevistadas M3 e M4, quando lhes foi perguntado como ocorreu à mudança e o processo de pós-ocupação para o Residencial Vale da Mata.

As moradoras M3 e M4 destacam essa fala:

*“É, a minha casa foi atingida, aí o pessoal falou que não podia mais morar. Então ela foi interditada. Vários locais foram interditados, a minha casa foi uma delas. Entrou bastante água. Viemos para cá e nos sentimos abandonadas aqui. Assim que entregaram as chaves, só apareciam aqui de vez em quando, tivemos que resolver tudo sozinhas. A prefeitura só veio aqui para verificar as estruturas e pronto. Foi muito difícil me adaptar aqui, não estava acostumada, a minha filha é especial e até hoje ela não se acostumou. (Entrevista M3 realizada em 11/12/2023)”*.

Já a entrevista M4, afirmou que:

*“Entramos sem nada, e a gente estava doida para entrar, eu não tinha nem móvel direito, porque eles prometeram e não deram. Só levei o que eu pude carregar, consegui aproveitar algumas coisas e depois eu fui comprando. Nos dois primeiros meses, a prefeitura vinha direto, depois ficamos abandonados. Eu não estava trabalhando e nem tinha dinheiro para pagar a conta de luz. Não tinha nem energia direito pra gente. Foi muito difícil no começo. (Entrevista M4 realizada em 11/12/2023)”*.

As entrevistadas M1 e M5 também apontaram como ocorreu o processo pós-ocupação no Residencial Vale da Mata:

*“Foi muito complicado, fizemos tudo sozinhas, não teve caminhão de mudança, não teve ajuda da prefeitura, nada. Apesar de não ter muitos móveis, foi muito difícil e ainda por cima não ganhamos os cinco mil reais para comprar os móveis. Falaram que a gente ia receber, e não recebemos nada. Imagina, naquela época cinco mil era muito dinheiro, ia ajudar muito a gente, mas não deram. (Entrevista M5 realizada em 11/12/2023)”*.

*“O começo foi muito difícil, a gente não entendia nada, e a prefeitura veio logo no começo, depois deixou a gente aqui. Eu estranhei muito morar aqui, mas pelo menos a gente tinha uma casa. Eu não pagava água e nem luz, e já comecei pagando aqui, estava desempregada e fiquei muito perdida. (Entrevista M1 realizada em 11/12/2023)”*.

Para o processo de pós-ocupação em condomínios do PMCMV, deve se levar em conta a necessidade do acompanhamento dessas famílias, dando importância ao desenvolvimento social e a promoção de acesso a bens e serviços dos beneficiários, considerando a complexidade do Residencial Vale da Mata, onde ocorreu a realização de ações e reuniões para melhor conhecimento do território e seus atores, tanto nas questões condominiais como na questão ambiental.

Procuramos também entender na pesquisa quais foram os problemas e as demandas existentes iniciais, uma vez que foi gerada uma lacuna nos dois primeiros anos no processo pós-morar, no qual o poder público se fez pouco presente. Acreditamos que este fator pode ter contribuído para o pouco engajamento dos moradores nas atividades comunitárias, bem como na prestação dos serviços realizados no condomínio, em relação às questões condominiais.

*“Logo no começo, prometeram muita coisa para a gente, mas depois sumiu todo mundo, e a gente foi vendo que tudo não passava de promessa... estamos aqui completamente abandonados. Sem nenhuma perspectiva, e as coisas só estão piorando. (Entrevista M 8 realizada em 13/01/2024).”*

Desse modo, a partir das falas das entrevistadas, foi possível entender alguns limites tais como: a falta do acompanhamento do trabalho social na fase pré-morar, baixo potencial de intervenção do poder público e pouca possibilidades de avanço, autonomia limitada da equipe, falta de investimentos, dificuldade parceria com os órgãos do município e resistência na participação dos moradores nas atividades, bem como as possibilidades de intervenção quando realizadas reuniões com o GIPP para articular novas ações, plantões semanais para atender maior número de moradores, maior aceitação após a insistência das ações, diante do processo de execução do trabalho social do Residencial Vale da Mata.

Entendemos a importância da atuação da equipe Trabalho Técnico Social da Secretaria Municipal de Habitação na fase do processo de pós- ocupação, na prestação de serviços e orientações acerca dos direitos sociais e acesso dos beneficiários aos serviços. Nesse sentido, informar e orientar os moradores sobre inúmeros assuntos, instrumentalizando a população a respeito do cuidado com o ambiente para com a promoção de ações que estimulem o compromisso individual e coletivo é fundamental, promovendo o cuidado e a manutenção dos espaços, a partir de um processo de corresponsabilização de todos.

Nesse sentido, buscamos identificar qual era o olhar das moradoras a respeito da atuação da equipe do TTS. Quando perguntamos como descreve atuação da equipe do TTS no Residencial vale da Mata, podem-se observar os seguintes relatos:

*“Ah sim, a assistente social está vindo, mas não resolve nada! Não está resolvendo nada! Não é culpa delas, né? É o trabalho delas, mas elas até tentam. Tentam mais é difícil. Esses anos todos que vocês ficaram com a gente, ainda faziam alguma coisa. Na época de vocês, aqui estava bem melhor. Era melhor, né? Bem melhor, agora está muito mais difícil. (Entrevista M1 realizada em 11/12/2023)”*

*“Parou, parou de vez! Ainda fazia alguma coisa na sua época. Agora não vem mais ninguém. Naquela época, ainda tinha algumas coisas, a gente via um movimento A prefeitura vinha mais aqui. Agora ficou mais complicado. (Entrevista M4 realizada em 11/12/2023).”*

*“Elas estão vindo, mas não resolvem nada, às vezes a gente vê a equipe aqui, mas não tem nada sendo feito. Podia ser melhor! (Entrevista M7 realizada em 13/01/2024).”*

*“Não acho nada, parece que não tem sido feito nada. Às vezes tem algum movimento, tem um pessoal da prefeitura, com aqueles uniformes, mas a gente não tem visto nada sendo feito. (Entrevista M9 realizada em 13/01/2024).”*

Ainda assim, quando perguntadas se recordavam ou conseguiam destacar sobre as ações que repercutiram de forma positiva, realizadas pela equipe técnica do TTS no território, que incentivo na população beneficiária e a efetivação na garantia dos direitos, a maioria respondeu que não se lembrava de nenhuma ação específica, apenas M2 relatou que: *“Me recordo sim, teve aquela ação da coleta de óleo, plantio e reciclagem de descartáveis (Entrevista M2 realizada em 11/12/2023).”*

É possível analisar que, diante das falas das entrevistadas, ainda faltam elementos para a execução do TTS no Residencial Vale da Mata, pois não somente as ações e reuniões realizadas foram suficientes para efetivar o engajamento e participação ativa das moradoras e moradores, fator que poderia ter sido pensado, a fim de se construir outras formas na relação entre o TTS e os moradores. Dessa forma poderia melhorar as estratégias de atendimento das famílias, assegurando o êxito e a adesão dos beneficiários.

Analisando as falas das entrevistadas, no que diz respeito às maiores demandas do condomínio, e quanto ao apoio do poder público, identificamos inicialmente na entrevistada M4 um sentimento de abandono em função da falta de acesso a bens e serviços, pois evidencia que:

*“Estamos abandonados! Ninguém faz nada! Alguém tem que fazer alguma coisa, porque não sei onde vamos parar, se continuar assim, não sei o que vai acontecer. Então, alguém tem que dar um jeito nisso aqui, tem que melhorar tudo, tudo mesmo, começando do zero. (Entrevista M4 realizada em 11/01/2024).”*

As demais entrevistadas também apontam um sentimento semelhante, quando relatam que:

*“Eu acho que tudo! Isso aqui está muito abandonado. Muito abandonado! E está entregue, né? Aqui chegou um ponto que a gente fica até preocupada. Na segurança principalmente. Tenho receio da portaria, porque não tem ninguém, qualquer um entra e sai, entende! Abandonado mesmo, por ali, qualquer um entra e sai, e a gente não sabe quem é. Eu acho que a segurança é um dos principais fatores, todo mundo quer segurança, todo mundo precisa de segurança. (Entrevista M6 realizada em 11/12/2023).”*

*“Eu não vou falar portaria, porque não adianta, são vários carros, carros de visitantes, mas se pessoal se reunisse para botar uma cancela lá no começo da rua, iria melhorar. Porque se as pessoas querem vir de carro para a cachoeira, eles parariam o carro lá na frente e não no nosso portão, então se não tivesse estacionar ela viria a pé para a cachoeira, e iria diminuir a quantidade de carros. Agora eles vêem tudo aberto, e já saem entrando. (Entrevista M8 realizada em 13/01/2024).”*

Considerando que o objeto de pesquisa tem relação direta com a análise das possibilidades e limites do desenvolvimento do trabalho técnico social, junto aos moradores do Residencial Vale da Mata no processo de pós-morar, identificamos a falta de acompanhamento do poder público, a ausência de suporte nas questões condominiais. Afirma-se isso, pois é notório a lacuna existente, sobretudo na estruturação do processo de execução do trabalho antes, durante e no pós-morar na busca da criação de maior possibilidades de intervenção e acompanhamento de produção do espaço social, com o intuito incentivar o engajamento e a participação social das moradoras e moradores e ações que contribuíssem de forma positiva para esse novo espaço de atuação e, sobretudo, de morar das pessoas que acabaram sendo deslocadas das suas residências em função do desastre ambiental ocorrido.

Pensando na relação dos moradores de proximidade com a Rebio Tinguá, e o respeito ao meio ambiente, procuramos saber qual opinião delas sem relação à proximidade com o local. Obtivemos as seguintes respostas sobre essa temática:

*“É um privilégio morar do lado da Cachoeira. De onde eu morava antes, isso aqui é um paraíso. Aí, no caso, é o que vocês falaram, eu penso que poderia cobrar a entrada da cachoeira. É cobrar uma taxa, taxinha mínima. Quer dizer, para quem é pobre, podia cobrar uma taxa mínima, né? Para ajudar a cuidar da natureza. (Entrevista M5 realizada em 11/12/2023)”.*

*“Eu acho bom, porque aqui a área aqui é muito bonita. Muito bonita mesmo! Maso que pega aqui é cachoeira. Tem muitos bichos. Assim, como cobra, escorpião e aranhas, também ficam parecendo muito bicho aqui do outro lado, mas lembro que tinha bastante aqui nessa área da frente. Então, é bonito, mas é difícil, né? As casas também têm problemas, quando está em época de frio, aqui em casa molha tudo, muita umidade nas paredes, muito mesmo. (Entrevista M1 realizada em 11/12/2023)”.*

*“Se eu acho que é bom morar do lado da cachoeira, com a floresta? Bem, tem os dois lados. Então, tem um lado bom e tem um lado ruim. Então, tem um lado bom, para você ter alguma, ter uma casa, é importante, mas por outro lado, a cachoeira chama a atenção do pessoal de fora, vem muita gente de fora para cá, fica muito complicado em dias de sol. (Entrevista M4 realizada em 11/12/2023)”.*

*“É muito difícil no verão, aparece muita gente, tem dias que não dá nem para sair de casa, pois tem muitos carros espalhados. Fica muita sujeira, depois quando chove, desce tudo, e entope os esgotos e as ruas ficam alagadas. (Entrevista M9 realizada em 13/01/2024)”.*

A partir das falas acima, buscamos analisar que mesmo diante de um local com a proximidade com a natureza e que pode promover uma melhor qualidade de vida para todos, onde esse espaço ainda se constitui como contraditório, pois apresenta adversidades, visto que algumas ações foram e são efetivadas sem a compreensão dos residentes em relação à preservação da

natureza, assim como a poda de árvores centenárias, sem autorização prévia dos órgãos competentes, o descarte inadequado de resíduos sólidos pelos moradores e visitantes na cachoeira, que contribui para novos alagamentos e a degradação da natureza, assim como a entrada de terceiros no território, inclusive dentro do residencial, o que coloca em risco a privacidade dos moradores, dentre outros fatores socioeconômicos e culturais, que afetam diretamente ao meio ambiente e influenciam nas condições para a conservação do espaço.

Outro aspecto que nos interessava saber na pesquisa eram quais as reivindicações delas a respeito da melhoria do espaço, bem como para sua manutenção e sustentabilidade. As falas apontaram diversas soluções, dentre elas as seguintes: a cobrança de taxa para entrada na cachoeira para diminuir a entrada de pessoas dentro e fora do residencial, o que diminuiria o acesso de visitantes no território; a conscientização dos moradores para a volta do pagamento das taxas condominiais, e assim manter funcionários na portaria e na limpeza para conservação do condomínio; mais organização dos próprios moradores para efetivar a sustentabilidade do residencial.

Destacamos algumas falas:

*“Eu acho que primeira coisa, tinha que tomar frente à entrada da cachoeira. Eu acho assim, era legal botar um ferro lá na entrada, mas eu acho que tinha que ser a primeira coisa, a se fazer. Ia gastar menos, do que botar um portão e uma pessoa na portaria pra pagar. Porque se cobrasse cinco reais, as pessoas não vão vir, e iam começar a desanimar, então a gente ia ter menos dor de cabeça. Até porque ia gerar uma renda para poder pagar, alguém para limpar, alguém para poder fiscalizar. (Entrevista M3 realizada em 11/12/2023)”.*

Identificamos uma fala mais contundente de outra entrevistada:

*“Eu acharia que teria que ter uma pessoa aqui ou uma vez por semana, ou uma pessoa responsável, né? Por isso aqui, porque não tem. Para ficar vendo essas coisas, né? De meio ambiente, né? Para acompanhar, ajudar a gente. Resolvendo os problemas. Se todos os moradores se unirem para ajudar, também seria bom. Mas ninguém quer nada. Para ver a segurança e a limpeza daqui, já ia ajudar bastante. (Entrevista M1 realizada em 11/12/2023)”.*

Quando abordamos as entrevistadas em relação a uma visão geral a respeito do trabalho técnico social executado, tanto no que diz respeito ao novo modo de morar em condomínio, com a apropriação das regras de convivência e

respeito aos espaços coletivos, como na preparação dos moradores para a promoção da melhoria contínua do empreendimento, adimplência e apropriação do bem, obtivemos as seguintes respostas:

*“Foi negativa, e agora está pior. (Entrevista M1 realizada em 11/12/2023).”*

*“Tiveram ações importantes, como a coleta de óleo usado, mas deveriam fazer mais. (Entrevista M2 realizada em 11/12/2023).”*

*“Não vejo a prefeitura fazendo nada. (Entrevista M3 realizada em 11/12/2023)”*

*“Não teve muita mudança. (Entrevista M4 realizada em 11/12/2023)”*.

*“Está à mesma coisa, e está piorando. (Entrevista M5 realizada em 11/12/2023)”*.

*“Prefiro não responder. (Entrevista M6 realizada em 11/12/2023)”*.

*“Não teve muita mudança. (Entrevista M7 realizada em 13/01/2024)”*.

*“Nunca vi nada demais. (Entrevista M8 realizada em 13/01/2024)”*.

*“Poderiam fazer mais. (Entrevista M9 realizada em 13/01/2024)”*.

A partir das falas das beneficiárias, é possível identificar uma lacuna no acompanhamento das famílias por parte do Estado, o que conseqüentemente evidencia a precarização na execução de políticas públicas eficazes que contribuíssem para o engajamento e a efetiva participação social dos sujeitos, no processo de pós-ocupação no Residencial Vale da Mata, em função da brusca transformação da vida de cada um nesse território novo e desconhecido.

Em relação ao trabalho técnico social, segundo relato das moradoras, não foi eficaz, pois faltou uma efetiva atuação que colaborasse de forma significativa com os moradores para o desenvolvimento de ações efetivas no residencial, através de atividades e ações que potencializasse um cenário de luta por direitos mobilizada pelos próprios moradores, na busca de garantia de direitos sociais.

## 5 Considerações Finais

A partir do desenvolvimento mais amplo da política habitacional em nosso país, surge a questão do acompanhamento dessas famílias, que com a mudança e o processo de adaptação, não seja reproduzido à desigualdade social. Nesse sentido, espera-se que o profissional que executa o Trabalho Técnico Social, se responsabilize por desenvolver mecanismos de emancipação social e política dos beneficiários, possibilitando condições de participação e favorecimento para o bem-estar coletivo.

A princípio, fazendo uma reflexão sobre o Serviço Social na questão habitacional e a execução do Trabalho Técnico Social no Programa Minha Casa, Minha Vida, analisou-se as mudanças e o processo de adaptação nesses novos espaços, que levam a reflexão, o fato de que ao estarem diante da entrada na nova moradia, os beneficiários possam garantir o acesso aos direitos e serviços. Dessa forma, evita-se a reprodução da desigualdade social e minimiza-se a segregação socioespacial que pode ocorrer dentro desses territórios.

Através dessa pesquisa, foi possível analisar que o PMCMV, no Residencial Vale da Mata, surge como um divisor de águas na questão habitacional no município de Duque de Caxias, tanto para minimizar o déficit habitacional e responder a demanda do desastre ambiental quanto analisar as possibilidades e limites da execução do trabalho técnico social no território.

Entretanto, alguns fatos apresentados demonstraram que o poder público não entregou tudo o que era necessário, de acordo com as expectativas, devido à falta do acompanhamento do trabalho social na fase pré-morar, para que os futuros moradores pudessem acompanhar todo o processo habitacional. Portanto, não houve participação da equipe social na fase inicial do projeto, identificando alguns pontos que seriam de suma importância na fase pós-morar.

O desastre ambiental de janeiro de 2013 mudou a vida dos moradores e, de fato, entender como ocorreu o deslocamento dessas famílias da área de risco até o processo de inclusão no programa habitacional foi de forma abrupta, e não propiciou o sentimento de pertença com o território. Nesse cenário, destaca-se que não houve um vínculo dos moradores com o novo local, inclusive em relação a Reserva Rebio Tinguá, devido ao descarte de lixo na cachoeira e falta de

preservação do meio ambiente, entre outros.

Como observado, mesmo diante do fato da emergência da remoção das famílias em decorrência do desastre ambiental, esse não foi um dos obstáculos para a implantação das ações previstas no COTS, no processo de pré-morar dos residentes do Residencial Vale da Mata, pois houve uma lacuna de dois anos até a entrega das chaves dos imóveis. Neste período instituiu-se um lapso no acompanhamento social das famílias, e o processo pós-ocupação não conseguiu recuperar essa ausência.

Através da perspectiva das moradoras, compreendemos que a ausência desse processo pré-morar, resultando em dois anos para que a equipe do TTS começasse efetivamente suas atividades, afetou significativamente o estilo de vida dos moradores de forma contínua. No entanto, é evidente que a execução do trabalho social não foi capaz de atender todas as demandas apresentadas e resolver as questões que surgiram, muitas vezes falhando em evitar a reprodução da desigualdade social no território.

Identificamos através das falas das beneficiárias, que mediante a ocorrência da mudança de forma brusca e o processo de adaptação dos beneficiários do Residencial Vale da Mata, levaram os moradores a reflexão, de que mesmo apresentando um nova possibilidade de moradia, outras questões se evidenciaram, o impacto causado nas famílias devido o desastre ambiental, a reprodução da desigualdade social, a segregação urbana e o abandono apresentado pelo poder público na continuidade do programa.

Trazendo a análise da execução do Trabalho Social a partir da análise dos moradores, pode-se considerar que mesmo através das ações realizadas para práticas do condomínio, inclusive as ambientais, não foram relevantes para melhorar a questão de convivência dos moradores e área preservada da Rebio Tinguá, pois mediante palestras e ações voltadas para esse contexto, não foi percebida grandes mudanças na atuação dos moradores.

Contudo, entendemos que a execução do Trabalho Técnico Social, teve sua importância na ocorrência de diversas ações e atividades realizadas ao longo desse processo, porém pode-se observar que, através da análise das entrevistas, a equipe do TTS não teve uma atuação eficaz para o avanço da dimensão social. Por sua vez, não conseguiu nortear os moradores para uma discussão da política socioeconômica, em que pudesse priorizar, de fato, a participação dos cidadãos nas ações e decisões.

Ademais, por intermédio do questionário aplicado com as beneficiárias, consideramos que a população residente não reconheceu a importância do trabalho social desenvolvido pelo Serviço Social através da SMH de Duque de Caxias, pela falta de reconhecimento de ações nos territórios ou atuações que fizeram a diferença no local.

Trazendo a análise da execução do Trabalho Social a partir da análise dos moradores, pode-se considerar que o TTS não conseguiu responder todas as demandas apresentadas nesse território, e apesar dos moradores apresentarem resistência no pagamento das taxas condominiais, no cumprimento dos deveres de condôminos e nas responsabilidades no qual o programa habitacional exige, entendemos também que a função do trabalho social não é ser disciplinadora.

A equipe do TTS utilizou os plantões sociais, as reuniões e assembleias para realizar um espaço de debate sobre a questão socioambiental e os seus desdobramentos, embora analisando o resultado das entrevistas, não foi possível ampliar o debate, no qual deveria ter ocorrido mais participação social e deveria ser estendida para um espaço de troca ampliada e com as ações mais eficazes.

Foi possível entender também que como a equipe do TTS possui pouca autonomia na execução, pois existe uma normativa norteada pela Caixa Econômica Federal e que ofereceu pouca flexibilidade, a atuação apresentou-se diminuída quanto às possibilidades de avanço, ora por falta de investimentos e/ou por falta de parceria dos órgãos no município, o que também dificultou o processo de interação da equipe técnica com os moradores.

Desse modo, convém sinalizar sobre a importância do Trabalho Social realizada com as famílias beneficiárias do Residencial Vale da Mata, em decorrência da complexidade da questão ambiental que envolve o território, tema esse fundamental na atualidade, e com esse sentido a equipe do TTS se buscou desenvolver ações e atividades de caráter informativo e pedagógico, evidenciando a importância da natureza, do trato adequado com os resíduos sólidos, dentre outros aspectos ambientais no sentido de que possibilitar a melhor compreensão da realidade onde residem, bem como iniciar um processo de construção de consciência ambiental e participativa dos moradores.

Entretanto analisamos que mesmo através da resistência apresentada pelos moradores no processo de participação nas ações e palestras realizadas não freou as ações desenvolvidas pela equipe do TTS, pois o trabalho continuou sendo executado e buscou-se contribuir para fortalecer os interesses coletivos e na

construção de novos conhecimentos.

No entanto, reconhecemos que ainda há muito por fazer no território, e serão necessárias novas formas de atuação para conseguir a adesão e aprovação das famílias beneficiárias do Residencial Vale da Mata.

Contudo, o retorno como pesquisadora, e não mais como responsável técnica do residencial, foi transformadora, devido à amplitude do olhar sobreposto ao território, no qual pude me despir das amarras do vínculo empregatício e entender de fato como as famílias que se encontram em vulnerabilidade social em face da segregação socioespacial foram conduzidas aquele território.

Torna-se evidente sinalizar que é fundamental a valorização da atuação do Serviço Social, dentro da política habitacional mediante aos desafios do enfrentamento das expressões da questão social, com base no projeto ético político da profissão, e nos parâmetros de planejamento, execução e acompanhamento dos programas habitacionais, onde deve se ressaltar a autonomia e ampliação dos direitos dos beneficiários, de forma interventiva diante das demandas habitacional.

Enquanto pesquisadora e apoiada na observação direta e nas respostas durante as entrevistas realizadas com as beneficiárias, realizei uma análise reflexiva, e através do desempenho das funções da equipe do TTS, acredito que ainda faltou muita coisa por parte do poder público que se efetivada em outro contexto pensar em outras possibilidades e ações viabilizassem o processo pós-morar.

Reitero que, o retorno ao Residencial Vale da Mata trouxe um misto de sentimentos diante da perspectiva da atuação como responsável técnica do Residencial Vale da Mata, por quase cinco anos, onde pude reencontrar com pessoas que foram acompanhadas pela equipe e famílias que, de alguma forma, estiveram mais próximas e participaram do processo de trabalho. Pessoas que compartilharam histórias, nas quais foram realizadas trocas de experiências. Dessa forma, pude constatar como foi significativa essa experiência e como essa vivência na equipe do TTS na SMH alicerçou meu amadurecimento profissional.

Por fim, espero que esse estudo possa contribuir para reformulação de novas práticas na área habitacional, estreitando lacunas existentes e permitindo ampliar o diálogo e ações que alavanquem a efetiva participação social e, com isso, o comprometimento dos beneficiários. Desse modo, espera-se criar assim

novos mecanismos de atuação para o desenvolvimento das equipes do Trabalho Técnico Social em todo nosso país.

## 6

### Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll, 2004. p. 13- 35.

ALMEIDA, R G. **Favelas do Rio de Janeiro**: a geografia histórica da invenção de um espaço. Rio de Janeiro, 2016. 523 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BALBIM, R; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-189, 2014.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. Urb**, v. 1, p. 70-104, 2008.

\_\_\_\_\_. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, v. 29, n. 127, p. 711- 732, 1994.

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. O. Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Proposta**: Revista Trimestral de Debate da Fase, v. 116, p. 33-38, 2008.

BOTAS, N. C; KOURY, A P. A cidade industrial brasileira e a política habitacional na era Vargas (1930-1954). **URBANA**: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 1, p. 144-165, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família e Cadastro Único**: Conhecer para incluir no seu município. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/>>. Acesso em: 06 mar.2024.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.620 de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 23 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida**. O maior programa de habitação de interesse social do Brasil está de volta com novas regras. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 17 maio 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/285/2/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/285/2/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018**. Revoga a Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções de Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <[https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/Portaria\\_464\\_compilada.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/Portaria_464_compilada.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL, T. M. M. **Uma avaliação do projeto técnico social no PMCMVR: avaliando o trabalho social na Política Habitacional em Viçosa do Ceará**. In: XII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, São Paulo-Lisboa, 2020. Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, 2020.

BRITO, B. D. C.; MASTRODI, J. A segunda conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos: dos preparativos às alterações na legislação brasileira—parte I. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 3, p. 1495-1514, 2021.

BUONFIGLIO, L..V. **Habitação de interesse social**. Mercator, Fortaleza, v. 17, 2018.

CADERNO, DE ORIENTAÇÃO TÉCNICO-SOCIAL—COTS. Brasília, DF: CEF, 2013.

CARDOSO, A. L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ-FASE, 2001.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. Avaliação do programa minha casa minha vida na região metropolitana do rio de janeiro: impactos urbanos e sociais. **Relatório final**: pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012. Linha Temática, 2015.

CARDOSO, A L; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. LEPUR-Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais, 2018.

CARTILHA MINHA CASA, MINHA VIDA. Brasília, DF: CEF, 2023. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Cartilha-PMCMV-FAR.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2023.

CARVALHO, L. **Trabalho técnico social x meio ambiente nos programas habitacionais públicos brasileiros**. Santa Maria, RS, 2011. 47 p. Monografia (Especialização em Educação Ambiental) – Centro de Ciências Rurais, UFSM - RS.

CASTRO, A. L. C. **Glossário de Defesa Civil**: estudos de riscos e medicina de desastres. 2.ed. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento/Departamento de Defesa Civil, 1998.

CAVALCANTI, M. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da 'PACificação'. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 6, n. 2, p. 191-228, 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/5638/563865699001.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2024.

CEHAB. Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro. Secretaria de Habitação de Interesse Social. **Institucional**. 2024. Disponível em: <https://www.cehab.rj.gov.br/>. Acesso em: 06 jan. 2024.

CÓDIGO DE ÉTICA DO ASSISTENTE SOCIAL. **Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão**. 3. ed. rev. e atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 1997.

CONCEIÇÃO, W. S. **Minha casa, suas regras, meus projetos: gestão, disciplina e resistências nos condomínios populares do PAC e MCMV no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2016. 280 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Civilizados pela boa forma urbana? Os conjuntos habitacionais da era COHABGB/CHISAM e seu projeto de governo de disciplinarização dos pobres. **Sociabilidades Urbanas**: Revista de Antropologiae Sociologia, v. 5, n. 13, p. 21-32, mar. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Atuação dos assistentes sociais na política urbana, subsídios para a reflexão**. Brasília, DF, 2016.

COSTA, S. S. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 2, n. 2, p. 191- 206, 2014.

COURA, L. M. S. A.; ARRUDA, A. P. S. N. ST 5 Políticas públicas e habitação popular: um estudo de caso de programas habitacionais em Muriaé/MG. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

DATA MPE BRASIL. **Uso de dados e informações para promoção do desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios do Brasil**. [S.l]: SEBRAE. Disponível em: <<https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/duque-de-caxias#bespoke-title-20>>. Acesso em: 07 abr. 2024.

D'ANDREA, T. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitase sujeitos periféricos. **Novos estudos CEBRAP**, v. 39, p. 19-36, 2020.

DENALDI, R. ST7-53 Zonas de Especial Interesse Social: Balanço da aplicação do instrumento em Santo André, SP. **Anais ENANPUR**, v. 15, n. 1, 2013.

DENALDI, R. et al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos MetrÓpole**, v. 18, p. 101-118, 2016.

DUTRA, A. S. **Gestão de desastres e Serviço Social**: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos de proteção e defesa civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

DUTRA, A. S. Onde estamos e para onde vamos? Notas sobre o exercício profissional de assistentes sociais em desastres. **Textos & Contextos** Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. e33974-e33974, 2020.

EUCLYDES, F. M. et al. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e020, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <[https://forumseguranca.org.br/wp-content/uplo\\_ads/2023/07/anuario-2023.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uplo_ads/2023/07/anuario-2023.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2024.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO- FJP. **Déficit habitacional no Brasil por corou raça 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, Dir. de Estatística e Informações, 2022. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1nJBhqFcDLKbrGxS-BIBcn73UEtJkl-B5/view?pli=1>>. Acesso em: 29 out. 2023.

GOMES, M. F. C. M. Política de Habitação e Sustentabilidade Urbana. In: \_\_\_\_\_. ; PELEGRINO, A. I. C. (Orgs.). **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, Editora, 2005. (Coleção Espaços do Desenvolvimento).

GOMES, R. P. Mais que construir casas: interdependência entre provisão pública de moradias e trabalho social. São Bernardo do Campo, 2020. Tese (Doutorado em Gestão e Planejamento do território) - PGT, Universidade Federal do ABC.

GONÇALVES, R. **Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito**. Rio de Janeiro: Pallas – Ed. PUC-Rio, 2013.

GONÇALVES, R. S.; VARGAS, D. Desastres e justiça ambiental: um desafio para o serviço social. **O Social em Questão**, n. 33, p. 9-21, 2015.

GONDIM, L. M. P. A manipulação do estigma de favelado na política habitacional do Rio de Janeiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 1, p. 27-44, 1982.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

\_\_\_\_\_. Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>>. Acesso em: 22 out. 2023.

IAMAMOTO, M. V. “Questão social” no Brasil: relações sociais e desigualdades. **ConCiência Social**, v. 2, n. 3, p. 27-44, 2018.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 25. ed. São Paulo: Cortez, CELATS, 2008.

IBGE. **Censo - 2022**. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em: 12 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Cidade e Estados**. Duque de Caxias, Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/duque-de-caxias.html>>. Acesso em: 01 maio 2023.

IDEB. **Composição do IDEB por municípios**. Disponível em: <<https://qedu.org.br/municipio/3301702-duque-de-caxias/ideb>>. Acesso em: 07 abr. 2024.

IDMJDR. **Lançamento: operações policiais na Baixada Fluminense – 2023**. Disponível em: <<https://dmjracial.com/2024/02/29/lancamento-operacoes-policiais-na-baixada-fluminense-2023>>. Acesso em: 07 abr. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento 2024**. Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2024/>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

JESUS, P.; DENALDI, R. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC, SP. **EURE**, Santiago, v. 44, n. 132, p. 67-87, 2018.

JÚNIOR, J. C. F. Limites e potencialidades do planejamento urbano. Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**: Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo** (Nova edição). São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEITÃO, G.; DELECAVE, J. O programa Morar Carioca e a urbanização de favelas da cidade do Rio de Janeiro. **Boletim Científico Sapiens Research**, v. 1, n. 2, p. 75-80, 2011.

MARGUTI, B. O. **Políticas de habitação**. In: COSTA, M. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; FAVARÃO, C. B. **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, p. 21-33, 2000.

\_\_\_\_\_. Metrópole, legislação e desigualdade. **Revista estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, ano 11, maio/ago., 2003.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, v. 12, p. 211-220, fev., 2006.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.224. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/477129/mod\\_resource/content/1/Maricato%20-%20impasses.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/477129/mod_resource/content/1/Maricato%20-%20impasses.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2024.

MEDEIROS, S. L. **Análise das peculiaridades do saneamento básico em Duque de Caxias**: O caso de Campos Elíseos e a prestação de serviços à comunidade. Rio de Janeiro, 2022, Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes Limitada, 2019.

OLIVEIRA, V. F. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: Mudanças e permanências na política habitacional 1. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 50, p. 36-53, 2014.

OLIVEIRA, P. RJ: chuva mata 1 e deixa mais de 600 pessoas desalojadas. **Revista Veja**, 03 jan. 2013. Rio de Janeiro: Editora Abril, 2013. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/rj-chuva-mata-1-e-deixa-mais-de-600-pessoas-desalojadas>>. Acesso em: 02 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS), Organização Mundial da Saúde (OMS). Histórico da pandemia de COVID-19. **Folha informativa sobre Covid-19**, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 27 maio 2023.

PALERMO, L. C. Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito. **PRACS: Rev. Eletr. de Humanidade do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 9, n. 2, p. 141-146, 2017.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. **Curso a distância, Trabalho Social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

PEQUENO, R. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, 2008. Disponível em: <[https://docplayer.com.br/53945879-Politicahabitacionais-favelizacao-e-desigualdades-socio-espaciais-nas-cidades-brasileiras-transformacoes-e-tendencias.html#google\\_vignette](https://docplayer.com.br/53945879-Politicahabitacionais-favelizacao-e-desigualdades-socio-espaciais-nas-cidades-brasileiras-transformacoes-e-tendencias.html#google_vignette)>. Acesso em: 01 abr. 2024.

PIMENTEL, J. O Trabalho Social no Contexto da Atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um novo modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica**, vol. 1 n.1, 2012.

PLACIDO, D. T.; OLIVEIRA L. C.; ROCHA, M. M. Uso de metodologia de análise multicritério para a identificação de áreas para a habitação de interesse social - Duque de Caxias/RJ. **Revista Militar de Ciência e Tecnologia**, v. 36, n. 2, 2019.

PONTE, M. S. **O processo de participação social na Baixada Fluminense: Uma análise do Projeto Iguaçu, sob o olhar do Serviço Social**. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2018.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Habitação. **A evolução da questão habitacional no Rio de Janeiro tendo como base os planos e suas implementações**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4139320/19QuestaoHabitacionalSMH032014.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Conheça Duque de Caxias**. A cidade de Duque de Caxias – Histórico. Duque de Caxias, RJ, 2023. Disponível em: <<https://duquedecaxias.rj.gov.br/pagina/prefeitura/conheca-duque-de-caxias>>. Acesso em: 08 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Habitação. **Projeto de Trabalho Técnico Social, Diagnóstico da Macroárea**. Beneficiária e Elaboração e Execução do PPO- Empreendimento Vale da Mata. Duque de Caxias, RJ, 2020.

\_\_\_\_\_. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Duque de Caxias, RJ, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura, 2024. Disponível em: <<http://www.duquedecaxias.rj.gov.br>>. Acesso em: abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Saneamento Básico**: Lei Municipal nº 2.881 de 28 de dezembro de 2017. Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, Rio de Janeiro: 2020.

RAMOS, A. et al. (Orgs.). **Desenvolvimento, formação social brasileira e políticas públicas**: subsídios analíticos para o Serviço Social. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019.

REZENDE, C. J. S. et al. A atuação do assistente social na habitação sob a ótica dos novos espaços sócio ocupacional. Caderno De Graduação: Ciências Humanas E Sociais – UNIT, Sergipe, v. 2, n. 1, p. 137-146, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/1011.2014>>. Acesso em: 08 maio 2023.

RIBEIRO, L. C. Q. et al. Desafios urbanos à democratização do acesso às oportunidades educacionais nas metrópoles brasileiras. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 134, p. 171-193, 2016.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. S. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, p. 167-180, 2016.

ROLNIK, R. Direito à moradia. **Desafios do desenvolvimento**, 07 jun. 2009. Ano 6. Edição 51. Brasília, DF; Ipea, 2009.

\_\_\_\_\_. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (Orgs.). **Quem planeja o território?** Atores, arenas e estratégias. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2012. p. 87-104.

ROLNIK, R. **Eu sou você amanhã**: a experiência chilena e o "Minha Casa, Minha Vida". Blog da Raquel Rolnik. São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 08 maio 2023.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v. 17, p. 127-154, 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, v. 2, n. 20, p. 5, 2009.

SANTOS, S. B. **As tensões da modernidade**. 2004. Disponível em: [https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura\\_tensoes\\_modernidade.pdf](https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_tensoes_modernidade.pdf). Acesso em: 18 maio 2024.

SANTOS, C S. Horizontes da política social na globalização da desigualdade e o Minha Casa Minha Vida. **Cidades**, v. 13, n. 22, 2016.

SENRA, K V; SILVA, C R. ST 2 "Cadê o Município?" As atividades e constrangimentos do município de Duque de Caxias, RJ, na implantação do Programa MCMV. **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015.

SILVA P. S. et al. **Desafios e perspectivas de reestruturação do espaço urbano a partir do Minha Casa Minha Vida**: o caso do reassentamento do Canal Gaspar Ventura no município de Duque de Caxias, Rio de Janeiro. 2015.

SILVA, A. F. C. ST 5 As mulheres na disputa pelo território: sobre autonomia e direito à moradia. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

SILVA, P. S; SILVA M. L. P. **Planejamento e gestão da política habitacional em nível local**: o potencial e os limites da ação municipal em Duque de Caxias, RJ. 9º CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (PLURIS 2021 digital). Pequenas cidades, grandes desafios, múltiplas oportunidades. 2021.

SIQUEIRA, A. et al. **Riscos de desastres relacionados à água**: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos. São Carlos, SP: RiMa Editora, 2015.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 93-109, 2016.

TEIXEIRA, E C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, v. 200, 2002.

VALENCIO, N.; SIENA, M. (Orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas**, vol. IV. São Carlos, SP: RiMa Editora, 2014.

VALLADARES, L do P. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. (No Title), 1978.

VARGAS, D. **Do muito que se fala, do pouco que se ouve: tragédias previstas, resistências não lidas**. Artigos de opinião-NEPED-UFSCar, 2010.

\_\_\_\_\_. **“Rosas”, “Dulces”, comandantes e peritos: a luta pela classificação do mundo no contexto do desastre”** In: VALENCIO N. (Org.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**, vol. III. São Carlos, SP: Rima, 2012. p.153-174.

ZACCARA, S. M. L. S.; MASTRODI, J. O que é o objeto “moradia” do programa Minha Casa, Minha Vida? **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, p. 859-885, 2016.

## 7 Apêndices

### 7.1.

#### Apêndice 1 – Roteiro de entrevista com os moradores

1- Sexo: Feminino ( ) Masculino ( )

2- Escolaridade: \_\_\_\_\_ 3-Idade: \_\_\_\_\_

4- Cor da pele ou raça que se identifica: \_\_\_\_\_

5- Profissão: \_\_\_\_\_

6- Situação conjugal: \_\_\_\_\_

7- Número de filhos: \_\_\_\_\_

8- Religião: \_\_\_\_\_

9- Quando mudou para o Residencial? \_\_\_\_\_

10- Como era a vida dos moradores antes do desastre ambiental de janeiro de 2013?

---

---

---

11- Como foi o processo de inclusão no Programa Habitacional Minha CasaMinha Vida?

---

---

---

12- Como ocorreu a mudança e o processo pós-ocupação para o Residencial?

---

---

---

13- Como descreve a atuação do Trabalho Técnico Social da Secretaria Municipal de Habitação?

---

---

---

14- Consegue destacar alguma ação da equipe do TTS que repercutiu de forma positiva? Se sim, qual?

---

---

---

15- Quais são as maiores demandas do Residencial Vale da Mata?

---

---

---

16- Como é a tensão em viver em condomínio? Quais as maiores dificuldades?

---

---

---

17- O que pensam em relação ao meio ambiente e a Rebio Tinguá?

---

---

---

18- O que poderia ser feito para melhor aproveitamento e preservação do meio ambiente dentro do Residencial Vale da Mata?

---

---

---

19- Quais as suas reivindicações para melhor manutenção do espaço e sustentabilidade do condomínio?

---

---

---

20- Como avalia a atuação da equipe do trabalho técnico social da SMH?

---

---

---

---

---

---

---

---

## 7.2.

### Apêndice 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado participante da pesquisa,

Em atendimento à Resolução CNS 510/16, você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada: “As análises das possibilidades e limites do trabalho técnico social na habitação: o caso do Residencial Vale da Mata/ Duque de Caxias – RJ”, desenvolvida por Alcione de Carvalho Ferreira discente do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, sob orientação da Professora Doutora Valéria Pereira Bastos, como parte integrante da construção da sua dissertação de mestrado.

O objetivo do estudo é analisar os desafios do trabalho técnico social desenvolvido junto aos moradores do Residencial Vale da Mata no processo de pós-morar, levando em conta diante da relevância da atual complexidade do território, potencializar a população beneficiária no sentido de ser mais consciente e participativa, na inclusão social dos moradores e na participação nas questões condominiais e na questão ambiental.

Como metodologia, a pesquisa será de cunho qualitativo, e para sua realização, pretende realizar observação direta e analisar os desafios do trabalho técnico social desenvolvido junto aos moradores do Residencial Vale da Mata no processo de pós-morar, diante da relevância da atual complexidade do território, potencializar a população beneficiária no sentido de ser mais consciente e participativa, na inclusão social dos moradores e na participação nas questões condominiais e na questão ambiental.

Em termos de confidencialidade do estudo, enfocamos que o local das entrevistas será no Residencial Vale da Mata preferencialmente, pela manhã,

quanto a duração não ultrapassará 60 minutos, e as formas de registros e os resultados e as identidades dos voluntários participantes serão preservados, pois quando citados no estudo, serão identificados por codificação que desconfigurará seus nomes como forma para garantir o sigilo das identidades.

Aos voluntários participantes terão todas e quaisquer formas de esclarecimento e informações sobre a pesquisa, dúvidas, bem como da metodologia da pesquisa adotada a todo e qualquer momento. Enfatizamos ainda que a participação é voluntária e livre de qualquer forma de remuneração, e que ele pode retirar seu consentimento de participação a qualquer momento.

É importante destacarmos que todas as informações obtidas nas entrevistas serão utilizadas para fins acadêmicos, resguardando todas as informações pessoais, e que possam identificar os respondentes, garantindo assim total sigilo em relação a sua identidade.

As informações que você der durante a entrevista serão utilizadas apenas nesta pesquisa e os resultados poderão ser divulgados em artigos acadêmicos em periódicos e/ou comunicações em eventos científicos.

As entrevistas serão gravadas, após sua autorização, para posterior transcrição. Os dados obtidos ficarão arquivados, sob a responsabilidade da pesquisadora, por um período de 5 anos, sendo destruídos decorridos o prazo indicado.

A sua participação nesta pesquisa é voluntária, e você tem o direito de recusar ou desistir de participar a qualquer momento, não tendo nenhum prejuízo em sua relação com a pesquisadora ou com a instituição. Você não terá nenhum ganho direto ao participar desta pesquisa, ou seja, não haverá pagamento ou outro tipo de recompensa.

Os benefícios da pesquisa são indiretos e estão relacionados ao fato de que os resultados poderão ajudar a aumentar a visibilidade das condições de atendimento à população dos empreendimentos do programa habitacional.

Quanto aos riscos, pode ser considerada a existência de riscos psicológicos, pois durante as entrevistas você poderá sentir algum desconforto emocional ao falar qualquer informação sobre o Residencial Vale da Mata, ou mesmo de sua vida, mas lhe será reservado o direito de não responder qualquer pergunta e desistir da pesquisa a qualquer momento.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou depois, você poderá solicitar informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

Informar sobre a divulgação dos resultados da pesquisa e retorno aos participantes.

Este termo é redigido em duas vias.

Sua participação nesta pesquisa poderá contribuir na reflexão e no aprimoramento profissional, contribuindo assim, na melhoria da qualidade do serviço prestado. Enquanto aspecto indireto, a participação nesta pesquisa poderá favorecer a discussão do despertar dos beneficiários na relação entre o meio ambiente e a cidade, pela delimitação da Rebio do Tinguá, pautando na preservação da natureza e na complexidade entre o espaço urbano e o ambiental no Residencial Vale da Mata.

Realçamos que mesmo tendo tomado todas as providências cabíveis na pesquisa, visando a proteção dos participantes, caso algum participante demonstre qualquer tipo de sofrimento, a pesquisadora irá realizar uma acolhida e irá realizar encaminhamento para os serviços disponíveis no território, visando a redução dos danos ao participante.

Quando esta pesquisa estiver concluída, você terá livre acesso aos resultados, que poderão ser obtidos na dissertação de mestrado, que terá como título: “As análises das possibilidades e limites do trabalho técnico social na habitação: o caso do Residencial Vale da Mata/ Duque de Caxias – RJ”, de autoria da pesquisadora Alcione de Carvalho Ferreira, sob orientação da Prof. Dra. Valéria Pereira Bastos, ou por outro meio adequado, bastando para tal estabelecer contato comigo através dos contatos informados ao final deste documento.

O termo de Consentimento Livre e Esclarecido será redigido em duas vias, que quando assinados uma via fica com a pesquisadora e você receberá uma via deste documento, onde constam os contatos da pesquisadora, da orientadora e da Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio. Me comprometo a esclarecer qualquer dúvida sobre esta pesquisa e sua participação, agora ou em qualquer momento, seja por contato telefônico ou virtual.

Ressaltamos que o projeto foi enviado anteriormente para apreciação da Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio, que tem como atribuição analisar do ponto de vista ético os projetos de pesquisa dos professores, pesquisadores e discentes da Universidade.

Esse documento deverá ser assinado em duas vias, e uma cópia ficará com você e a outra comigo. Você poderá ter acesso a este Registro de Consentimento sempre que solicitado.

Eu

---

, abaixo assinado, concordo em participar voluntariamente desta pesquisa. Informo que li e entendi todas as informações referentes a este estudo e que todas as minhas perguntas foram adequadamente respondidas pela equipe da pesquisa.

---



---

(Assinatura do participante) (Local e data)

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa: “Os desafios do trabalho técnico social na habitação: o caso do Residencial Vale da Mata/ Duque de Caxias - RJ, e concordo em participar.


Autorizo a gravação da entrevista.

Autorizo o registro de imagem por foto/ filmagem.

Não autorizo a gravação da entrevista nem o registro de imagem por foto/ filmagem.

---



---

(Assinatura da pesquisadora) (Local e data)

Telefone da mestranda do curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Alcione de Carvalho Ferreira: Tel.: (21) 96495-1158. E-mail:alcionedecarvalho20@gmail.com Telefone da orientadora Prof. Dr. da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Valéria Pereira Bastos: Tel.: (21)35271291. E-mail: vbastos@puc-rio.br Câmara de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CEPq): (21) 3527-1618; localizado na Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos, à Rua Marquês de São Vicente, 225 – Prédio Kennedy, 2º andar – Gávea – Rio de Janeiro – RJ – Brasil.