



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

**Eixo temático: Serviço Social: fundamentos, formação e trabalho profissional**

**Sub-eixo: Trabalho profissional**

## **O TRABALHO SOCIAL E SANEAMENTO: UMA EXPERIENCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS/RJ**

**RAFAELLE VANNY TEIXEIRA<sup>1</sup>**

**PAULA SOARES CANELLAS<sup>2</sup>**

**PRISCILA GODOI SIA<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

O artigo versa sobre o Trabalho Social desenvolvido nas obras de saneamento realizadas por companhia de águas e esgoto do governo do Estado do Rio de Janeiro ao longo do empreendimento para ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água da Baixada Fluminense (2015 – 2022), discorrendo sobre os desafios encontrados e o legado deixado pelo Projeto de Trabalho Social (PTS) no município de Queimados. Com o objetivo de fomentar o controle social e a participação comunitária diante das diretrizes sobre a melhoria da qualidade de vida da população e a sustentabilidade socioambiental dos empreendimentos sob gestão do Ministério das Cidades, através da Portaria nº 21/2014 e sua atualização com a de nº464/2018. Estas normativas complexificaram os Projetos de Trabalho Social (PTS) desenvolvidos nas obras de saneamento, imprimindo maiores desafios aos assistentes sociais, uma vez que expressam as contradições entre os interesses institucionais e dos usuários da política urbana.

---

<sup>1</sup> Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

<sup>2</sup> Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

<sup>3</sup> Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

**Palavras-chave:** Trabalho Social, Desenvolvimento Socioterritorial, Participação Social.

## ABSTRACT

This article discusses the Social Work developed in sanitation projects carried out by the Rio de Janeiro State Government's water and sewage company throughout the project to expand and improve the water supply system in Baixada Fluminense (2015–2022), discussing the challenges encountered and the legacy left by the Social Work Project (SWP) in the municipality of Queimados. The aim is to foster social control and community participation in the face of guidelines on improving the population's quality of life and the socio-environmental sustainability of projects managed by the Ministry of Cities, through Ordinance No. 21/2014 and its update with No. 464/2018. These regulations have made the Social Work Projects (SWP) developed in sanitation projects more complex, posing greater challenges to social workers, since they express the contradictions between institutional interests and those of urban policy users.

**Keywords:** Social Work, Socio-Territorial Development, Social Participation.

## Introdução

O presente artigo pretende apresentar os resultados alcançados pelo Projeto de Trabalho Social (PTS) desenvolvido no município de Queimados/RJ, durante um importante empreendimento da política de saneamento do governo do estado, através da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), entre 2015 e 2022. Dentre tantos outros projetos de Trabalho Social realizados em obras da CEDAE, a escolha pelo projeto de Queimados se deu devido ao fato deste ter sido o primeiro projeto no Brasil a ser executado sob orientação da atual

normativa que regulamenta o Trabalho Social no saneamento, a saber: a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014.

Segundo determinação do Ministério das Cidades (MCidades), o Trabalho Social<sup>4</sup> é um dos componentes obrigatórios nas intervenções de habitação e saneamento que sejam “objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público” (BRASIL, 2014, p. 1). Também é componente obrigatório nas intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nas intervenções que envolvam deslocamento involuntário de famílias e em todas as modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida.

Dessa forma, os PTS, desenvolvidos no âmbito do saneamento, precisam ser elaborados a partir de um conjunto de orientações (manual) estabelecidas pela Portaria nº21/2014, que define o Trabalho Social da seguinte forma:

O Trabalho Social, de que trata este Manual, 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, além das 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, 2014, p. 5).

Nessa perspectiva, a Portaria nº 21/2014, enquanto instrumento normativo e orientador, representa o aprimoramento do Trabalho Social na política de saneamento, complexificando seu *modus operandi*. Tal complexificação imprime desafios para os(as) assistentes sociais responsáveis pela elaboração e execução desses projetos, visto que são os(as) profissionais historicamente reconhecidos nesse espaço ocupacional.

Ao mesmo tempo, tais desafios resultaram em um significativo ganho de qualidade das ações desenvolvidas pelo Trabalho Social nas obras de saneamento, principalmente em relação à elaboração de projetos sociais e suas etapas, à promoção da participação social e à garantia dos direitos dos beneficiários, bem como o aprimoramento das ações voltadas para a educação socioambiental, uma vez que, é escassa a produção técnico-científica sobre o Trabalho Social na política de saneamento, sendo a tese de doutorado de Alonso (2016) uma das principais produções sobre o tema.

---

<sup>4</sup> Cabe esclarecer que, segundo Alonso (2016), o Trabalho Social também ocorre em ações de outros órgãos e instituições, tais como o Ministério da Saúde, através da Funasa, Ministério do Meio Ambiente, o BID, BIRD e até a própria CAIXA, que através de fundos, como o Fundo Socioambiental, solicita a realização desse tipo de trabalho.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

## 1 – O Trabalho Social na política de saneamento do estado do Rio de Janeiro

O Trabalho Social, como conhecemos hoje, tem sua origem metodológica no Desenvolvimento de Comunidade<sup>5</sup>, trazido para o Brasil, no início do século XX, por organismos internacionais<sup>6</sup> no período de expansão imperialista norte-americana. Essa metodologia, associada às políticas desenvolvimentistas da década de 1950, buscava a integração dos esforços da população às ações de desenvolvimento econômico e social do país (AMMANN, 2013), em uma perspectiva de adesão da população ao novo padrão de desenvolvimento capitalista em curso.

A partir da década de 1960, sob o regime ditatorial, se constituíram as bases para a institucionalização do Trabalho Social nas políticas urbanas, principalmente nas políticas de habitação e saneamento, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Sendo assim, foi nesse período que o Trabalho Social passou a fazer parte dos programas habitacionais geridos pelo BNH, que incluíam, também, serviços de saneamento.

Sob gestão do BNH, as atividades tinham caráter administrativo como, por exemplo, “a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais” (BRASIL, 2010, p.46), ou seja, as atividades buscavam auxiliar na gestão e organização condominial.

A partir da década de 1970 e o novo contexto de crise econômica e ambiental do capitalismo mundial, a ideologia neoliberal ganha força, colocando as políticas de infraestrutura, tocadas pelo Estado, em segundo plano. Houve, então, uma significativa diminuição da política habitacional e de saneamento, agravando a crise urbana.

Com a redemocratização e os novos princípios fundamentais da Constituição de 1988, a política habitacional entra em uma nova fase, agora sob gestão da Caixa Econômica Federal

---

<sup>5</sup> Diversos estudos sobre a metodologia do Desenvolvimento de Comunidade apontam que ela compõe o arcabouço de estratégias do capitalismo do século XX para sua expansão, desenvolvimento e fortalecimento por todo o globo, mas principalmente se constitui como estratégia de dominação imperialista em um momento de reconfiguração do capitalismo internacional. Ver Ammann (2013), Wanderley (1993), Souza (2014) e Castro (2000).

<sup>6</sup> O contexto do pós-guerra, onde o liberalismo ortodoxo passa a ser contestado e a social-democracia ganha espaço nos governos dos países centrais, a ONU e suas subsidiárias passam a desenvolver estratégias para preservar a ordem social pautada na democracia (AMMANN, 2013). Dentro dessas estratégias, é criada, em 1951, uma Unidade de Desenvolvimento Comunitário, dentro do Departamento de Assuntos Sociais, na qual cabia a responsabilidade de promover estudos, pesquisas e produzir conhecimento sobre o tema, com objetivo de instrumentalizar tecnicamente os países subdesenvolvidos interessados nessas técnicas.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

(CEF) com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Ao mesmo tempo, a participação e o controle social nas políticas públicas, pautadas pelos movimentos sociais, ganha destaque, além da questão ambiental, ainda que o debate tenha sido tratado de maneira descolada da contradição de classe (FONTES, 2010).

Esse movimento político e social influenciou reformulações para o Trabalho Social nas políticas urbanas, passando a assumir caráter socioeducativo com forte direcionamento para a educação ambiental, principalmente no saneamento, no sentido da orientação à cidadania, para que o usuário “se assumisse como cidadão com consciência de seus direitos e deveres e da importância de sua participação ou protagonismo social” (BRASIL, 2010, p.47). Nesse período, a participação e o controle social da população nos empreendimentos se evidência, mas sua efetivação é ainda incipiente.

Na política de saneamento, as experiências do Rio de Janeiro e, se destacaram nas décadas de 1980 e 1990. A primeira delas foi o Programa de Favelas da Companhia Estadual de Água e Esgoto - CEDAE (PROFACE), instituído pelo governo do Estado, sendo pioneiro no que diz respeito ao saneamento de favelas.

Segundo Alonso (2016), tal programa tinha em sua estrutura organizacional ações que abarcariam a participação da população atingida pelo programa e o atendimento de suas demandas.

Os grupos representativos das comunidades eram recebidos pela equipe responsável do programa, que inscrevia a favela no PROFACE e registrava as reivindicações da comunidade. Após sua inscrição no programa a comunidade recebia uma visita da equipe de técnicos e assistentes sociais do programa que, a partir de contatos com os habitantes, elaboravam um relatório técnico e social. Baseando-se nestes estudos, a CEDAE definia um tipo de intervenção. Este era apresentado aos habitantes reunidos em assembleia, durante a qual a CEDAE discutia as formas de participação comunitária na implantação do projeto. (...) A equipe do PROFACE tinha assim a tarefa de construir uma outra imagem da companhia junto às comunidades faveladas, criando um clima de confiança e de cooperação, pois o sucesso dos projetos dependia da participação ativa das comunidades. (ALONSO apud BRITO, 2016, p.94).

Outra experiência importante desse período foi o Programa de Saneamento para as Populações de Baixa Renda (PROSANEAR) de 1993. De âmbito nacional e financiado pelo Banco Mundial (BIRD) e pela Caixa Econômica Federal (CEF), o PROSANEAR tinha como eixos estruturantes: a participação popular, o uso de tecnologias de baixo custo e a proteção ambiental, inaugurando o conceito de sustentabilidade ambiental e patrimonial nos Projetos de Trabalho Social.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Para Alonso (2016), foi através da CEDAE que esse programa, enquanto projeto-piloto, se apresentou como uma das experiências mais representativas de política de saneamento para população de baixa renda do período, pois seu objetivo era

(..) promover o saneamento básico para a população com renda de até 3 salários-mínimos, residente em favelas ou áreas periféricas das cidades com mais de 50 mil habitantes e, ao mesmo tempo, a conscientização a partir da participação comunitária e da educação sanitária e ambiental (ALONSO, 2016, p. 96).

A partir da década de 2000, o Trabalho Social entra em uma nova fase com a centralização da política urbana no Ministério das Cidades, que aprimorou a normatização desse componente da política, transformando-o em obrigatório em determinados seguimentos, como já mencionado anteriormente. Nessa perspectiva, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 pelo governo Lula sob gestão desse ministério, ampliou significativamente o volume de recursos para o saneamento no Brasil, sendo abertas diversas linhas de crédito<sup>7</sup> para as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário em que o governo do estado do Rio de Janeiro e a CEDAE, enquanto interveniente<sup>8</sup> técnica, conseguiram recursos para seus empreendimentos, sendo boa parte deles com a exigência do componente Trabalho Social.

Ao todo foram 24 empreendimentos em 14 municípios do estado do Rio de Janeiro onde o PTS fez parte do desenvolvimento das obras de saneamento, o que exigiu uma mudança gradativa de mentalidade da companhia e de seu corpo de engenheiros no que diz respeito a uma participação mais consistente da população beneficiária nas obras e a importância desse tipo de trabalho para o bom andamento das intervenções, uma vez que é o Trabalho Social que estabelece a mediação entre os interesses e demandas dos usuários e a empreiteira executora das obras e o órgão proponente, nesse caso, a CEDAE.

Outra mudança significativa na companhia foi a ampliação do quadro de funcionários no cargo de Assistente Social. Essa ampliação se fez necessária pela crescente demanda de projetos a partir de 2008, sendo solucionado com a inclusão do cargo no concurso de 2012. Contudo, a contratação de Assistentes Sociais terceirizados é uma realidade desde os primeiros PTS executados pela CEDAE.

Também se faz importante para a compreensão da trajetória do Trabalho Social na política de saneamento, conhecer a evolução das normativas que orientaram o Trabalho Social sob

<sup>7</sup> Aqui, nos referimos aos programas: Saneamento para Todos; Serviços Urbanos de Água e Esgoto e Saneamento Ambiental Urbano.

<sup>8</sup> À CEDAE cabia a função de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos firmados entre o Estado, através da Secretaria Estadual de Obras, e a empresa executora das intervenções.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

gestão do Ministério das Cidades, cabendo ressaltar que muitos projetos tiveram como base a normativas dos programas de financiamento aos quais os empreendimentos estavam inseridos até que a Portaria nº 21/2014 pudesse estabelecer uma padronização nos PTS de habitação e saneamento. Sendo assim, os principais instrumentos orientadores do Trabalho Social em empreendimentos de saneamento foram:

- **Instrução Normativa nº46/2007** – que regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do **Programa Saneamento para Todos**, e em seu anexo III, continha as **Diretrizes para o Trabalho Socioambiental**.
- **Diretrizes para o Desenvolvimento do Trabalho Socioambiental (2009)** – que era um item do Manual para Apresentação de Propostas do **Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto** e que, em 2010/2011, se transformou em normativa integrante dos manuais de acesso a recursos na área de saneamento, inclusive de outros programas, como o Saneamento para Todos.
- **Cadernos de Orientação Técnico Social – COTS (2008/2013)** – Produzidos pela Caixa Econômica Federal (instituição responsável pela análise, aprovação, acompanhamento e aferição técnica e financeira dos PTS), com o intuito de subsidiar orientações às equipes técnicas sobre a condução dos projetos. Ao todo, foram lançadas 14 versões do COTS.
- **Portaria nº21/2014** e sua atualização pela **Portaria nº464/2018**<sup>9</sup> (ainda atual) – que integra em um único documento as normas para as diversas modalidades de empreendimentos, representando um esforço de tornar o Trabalho Social um componente estratégico dos projetos de infraestrutura social e urbana (ALONSO, 2016).

Os principais avanços da Portaria nº21/2014, em relação às anteriores, é a exigência do Diagnóstico Participativo no período pré-obra e o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST) a ser realizado no período pós-obra.

O Diagnóstico Participativo tem como objetivo, além de conhecer a realidade socioterritorial da área de intervenção do empreendimento, busca conhecer a realidade socioeconômica dos beneficiários do empreendimento e promover a participação da população na elaboração da proposta do PTS a ser desenvolvido no território. Antes da normativa, o PTS poderia ser realizado com base em um diagnóstico de dados secundários e as atividades poderiam se ajustar a realidade encontrada durante um diagnóstico que era feito com as obras já em andamento. Com a

---

<sup>9</sup> Apesar de ser uma atualização da Portaria nº21/2014, a Portaria nº464/2018 não fez nenhuma alteração nas normas para o Trabalho Social nos empreendimentos de saneamento.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

mudança, os PTS passaram a refletir melhor a realidade local, o que resulta em uma melhor gestão do projeto, além de contemplar de forma mais eficiente as demandas da população.

Com relação ao PDST<sup>10</sup>, esta foi a mais significativa alteração, pois expande as ações de desenvolvimento socioterritorial para a macroárea, ou seja, para além do perímetro das obras, abarcando territórios intermediários, mas que exercem influência importante no cotidiano dos beneficiários da intervenção.

Esse novo contexto da política habitacional brasileira provocou a necessidade de pensar e propor as intervenções dentro de um perímetro maior, a macroárea, entendido como região relativamente homogênea de vulnerabilidades e riscos sociais que inclui uma ou mais áreas de intervenção física próximas ao seu entorno e com as quais interagem para acesso a serviços e equipamentos públicos, ao mercado de trabalho, a organizações sociais (comunitárias, ONGs e movimentos sociais) (BRASIL, 2010, p.259).

Importante sinalizar que apesar da normativa atender também a política de saneamento, a maior parte dos documentos produzidos para a capacitação dos profissionais que atuam nessa área são direcionados para empreendimentos da habitação, o que representa um importante desafio para o Trabalho Social no saneamento.

De forma geral, além do aprimoramento técnico, metodológico e operativo que esse conjunto de normas e manuais representam para o Trabalho Social na política urbana, tem destaque o aspecto ético-político que incorporou nas obras de engenharia a dimensão social/democrática inerente a qualquer política pública.

O Diagnóstico Participativo prévio e o PDST somados aos eixos norteadores do PTS, que são a Mobilização, Organização e Fortalecimento Social, a Educação Ambiental e Patrimonial e o Desenvolvimento Socioeconômico, consolidam o Trabalho Social na política urbana. As transformações sofridas pelo Trabalho Social refletem o compromisso ético-político dos segmentos mais progressistas da sociedade e sua participação na luta de forças para o direcionamento das políticas urbanas, dando ênfase a transparência das informações, a participação e o controle social, bem como a garantia de direitos dos beneficiados/usuários dos equipamentos e serviços implantados.

Para os(as) assistente sociais, assim como em todo espaço ocupacional, o Trabalho Social no saneamento apresenta as contradições inerentes a relação de trabalho assalariado, sendo o principal desafio para a profissão conduzir os projetos atendendo as determinações

---

<sup>10</sup> A Portaria nº 21/2014 determina a elaboração do Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST) para os empreendimentos de habitação com número de famílias beneficiárias acima de 500 (quinhentos) e, nos de saneamento, quando o valor destinado às ações do Trabalho Social for superior a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), sendo facultativo nos demais casos.



normativas/institucionais, mas com direcionamento pautado no projeto ético-político profissional, superando as ações voltadas para o consenso em buscando do compromisso com a autonomia e a emancipação de indivíduos sociais.

## **2- O PTS de Queimados e a participação social**

Na perspectiva de avançar na política de universalização do saneamento, o governo do estado do Rio de Janeiro, através da CEDAE, realizou, entre o ano de 2015 e o segundo trimestre de 2022, um conjunto de obras voltadas para a ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água tratada na Baixada Fluminense, que constitui parte significativa da Região Metropolitana do Estado. O “Programa de Abastecimento de Água para Baixada Fluminense” teve como objetivo revitalizar e ampliar a infraestrutura de captação, tratamento, reserva e distribuição de água, a fim de melhorar significativamente a oferta do serviço na região. Com isto, esperava-se sanar problemas históricos dos municípios da região e estender os serviços às áreas desprovidas de tal infraestrutura.

Nesse empreendimento, o Trabalho Social atuou efetivamente nas etapas do pré ao pós-obras, em todos os municípios contemplados, a saber: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Nilópolis, Mesquita, São João de Meriti e Queimados. Mas foi no município de Queimados que onde foi possível desenvolver o PTS contemplando todas as exigências da normativa e fortalecer o compromisso com a participação social.

O conceito de participação social ganha força no debate sobre políticas públicas no contexto da década de 1990, com a redemocratização do país. Tanto a participação quanto o controle social se apresentavam como mecanismo de gestão democrática das políticas públicas através da parceria entre Estado e sociedade civil (Travassos, 2016). Tais mecanismos atuam em espaços institucionais legitimados pela sociedade para controle, fiscalização, monitoramento e implementação das políticas públicas, sendo eles: conferências, conselhos, audiências públicas, entre outros. Todos esses espaços, de caráter consultivo e deliberativo, expressam a correlação de força e direcionamento político existente na sociedade.

Nessa perspectiva, a participação e o controle social se apresentam como elementos imprescindíveis da política urbana e refletem as contradições entre uma política com foco no desenvolvimento econômico (PAC, grandes eventos, cidade espetáculo) e os interesses da população com relação a moradia, transporte, saneamento, etc. Especificamente na política de



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

saneamento, entendemos que o Trabalho Social, enquanto projeto voltado para um determinado público e limitado a um determinado empreendimento, tem como desafio desenvolver mecanismos de participação e controle social que ultrapasse a mera troca de informação e busca de consentimento, possibilitando a mediação dos interesses da população com o poder público e o empreendimento.

O PTS do município de Queimados, por se tratar de um território onde houve a previsão de instalação de ligações domiciliares<sup>11</sup>, contou com a realização prévia do Diagnóstico Socioterritorial mediante pesquisa amostral com moradores e entrevistas com atores-chave<sup>12</sup> do território, onde foram pensadas ações capazes de publicizar informações sobre as intervenções, além de possibilitar a participação e o controle social da população e incentivar a correta apropriação e preservação dos equipamentos e dos serviços implantados, bem como a sensibilização para a temática ambiental e, em menor grau, o incentivo ao empreendedorismo.

Algumas questões gerais foram definidas como desafios para o PTS desde o início. A promoção da organização comunitária, por exemplo, foi sempre uma tarefa desafiadora tanto pelo baixo interesse do público geral quanto pela presença de lideranças ligadas a interesses político-partidários ou ao crime organizado na região.

A questão da falta de infraestrutura física, com diversas áreas carentes de serviços básicos como rede de esgoto, pavimentação e iluminação pública, além de bairros inteiros sob domínio da criminalidade, tornavam o trânsito da equipe muitas vezes permeado por tensões.

As alternativas implementadas para superar essas questões foram sempre a via da comunicação, buscando manter a população informada sobre todo o processo de execução do empreendimento nas localidades e garantindo estreitamento das relações com atores-chave tanto das comunidades quanto das instituições parceiras.

Ao longo do processo de trabalho, a equipe optou pela diversificação de atividades, ampliação dos canais de atendimento da população, a disponibilização extensiva de material socioeducativo e informativo e a articulação permanente com instituições e lideranças locais, a fim de ampliar a participação da população em todo o processo. Essa estratégia se dava principalmente pela realização de plantões sociais itinerantes, muitas vezes próximos às frentes

---

<sup>11</sup> O empreendimento reuniu as seguintes intervenções: Adução de 3.160 metros para Queimados I e Camburi; Construção de reservatórios de Queimados I e Camburi; 29.984,10 metros de troncos distribuidores: Queimados, Camburi e complementação da rede existente; 69.796,55 metros de rede de distribuição fina; Ligações domiciliares: 3.839 unidades; e 08 travessias.

<sup>12</sup> Consideramos atores-chaves as lideranças comunitárias e representantes de instituições públicas ou privadas do território.

de obras, outras em áreas de grande circulação popular ou mesmo em ações sociais ofertadas pelo poder público.

A articulação com instituições parceiras ocorreu desde o Diagnóstico Socioterritorial, principalmente com as secretarias municipais e templos religiosos. Na sequência, foram identificadas ONG's e associações de moradores. As parcerias ajudaram a compor uma Comissão de Moradores para acompanhamento das obras e nossa legitimação da atuação junto aos moradores.

Cabe reforçar que a identificação de parceiros foi um movimento contínuo, devido tanto à expansão gradativa do território abrangido pelo empreendimento quanto às mudanças da gestão municipal, que exigiram reapresentações da equipe de Trabalho Social aos gestores que ocupavam os espaços públicos em cada período.

O incentivo à participação ocorreu, principalmente, nas atividades de plantões social, reuniões com moradores e na Comissão de Moradores para acompanhamento das obras. Inclusive, os maiores exemplos de exercício do Controle Social ocorreram nas Reuniões, que foram especialmente importantes para provocar a reflexão conjunta entre a população, muitas vezes organizada em associações de moradores ou organizações similares, e a equipe de Engenharia que, através de mediação do Trabalho Social, culminaram em várias ocasiões em revisões, ainda que parciais, do plano de obras.

Contudo, outras atividades também serviram como canal de participação, como: ações de mobilização, atividades de educação ambiental, ações voltadas para saúde e para mulheres e ações sociais, contabilizando cerca de 2.000<sup>13</sup> participantes, distribuindo cerca de 45.000 informativos e atuando em 671 vias durante sua execução no município de Queimados.

As atividades realizadas com enfoque no público feminino<sup>14</sup>, especificamente, tiveram ampla participação (cerca de 250 pessoas) e conseguiram tratar de temas que afetam direta e indiretamente a saúde das mulheres participantes e de suas famílias, incluindo questões violência doméstica. Além disso, foi possível ofertar curso profissionalizante para 20 mulheres, que resultou na ampliação de sua capacidade enquanto provedoras da família, uma vez que se identificou, ainda durante o Diagnóstico Socioterritorial, alta incidência de famílias monoparentais chefiadas

---

<sup>13</sup> Contabilizando participantes de Plantões Sociais Itinerantes, Reuniões com Moradores, Comissões de Moradores e Pesquisas de Opinião. Contudo, o número total de pessoas que participaram de atividades promovidas pelo Trabalho Social foi de aproximadamente 44.700 pessoas (CEDAE, 2022).

<sup>14</sup> Intituladas "Lugar de Mulher é onde ela Quiser".

por mulheres no território<sup>15</sup>.

Como podemos observar, as possibilidades de participação social nos empreendimentos de saneamento, a partir do Trabalho Social, exigem estratégias que envolvam também os profissionais de engenharia, além de lideranças locais e instituições de referência. O envolvimento desses atores promove a aproximação e a confiança da população, mas principalmente, tem o potencial de melhor equilibrar a correlação de forças entre a instituição e a população, ou seja, permite que as demandas levantadas nos espaços de participação sejam incorporadas às demandas do empreendimento por pressão popular, ainda que a participação consultiva e deliberativa para o direcionamento da política de saneamento, não esteja prevista objetivamente nas orientações oficiais do Trabalho Social.

### **3 - O legado do Trabalho Social em Queimados**

O Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST), enquanto instrumento novo da Portaria nº 21/2014, conferiu importante desafio para o Trabalho Social no saneamento, uma vez que as referências de área de intervenção e macroárea, nas as obras de água e esgoto, são imprecisas e/ou pulverizadas no território, tornando a abrangência do PDST, tanto do ponto de vista do território quanto do ponto de vista da população e serviços públicos a serem contemplados, umas das principais dificuldades para sua implementação.

O empreendimento no município de Queimadas apresentou essas características e a estratégia utilizada foi, a partir da população, apresentar propostas de âmbito municipal e realizar ações concretas a partir das possibilidades do Trabalho Social. Sendo assim, ao final do período de obras foi realizado novo Diagnóstico Socioterritorial, desta vez através de 5 grupos focais distribuídos pelo território, que levou em consideração as reais condições de vida da população impactada pelo empreendimento, seu ponto de vista sobre sua realidade e suas opiniões acerca das formas de resolução de problemas do território.

Estas informações foram sistematizadas e transformadas em recomendações para os gestores públicos municipais, sendo identificadas como prioritárias nas diversas áreas da política pública. Tais recomendações deram origem a uma publicação física e digital, disponibilizada aos gestores e para a sociedade civil. As demandas cuja resolutividade caberiam ao Trabalho Social,

---

<sup>15</sup> Segundo o Diagnóstico Socioterritorial realizado em 2016 pelo TS em Queimados, 41% das famílias eram chefiadas por mulheres.

por sua vez, foram então absorvidas pelo plano de execução do PDST. Abaixo seguem os focos da execução:

**ATUAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO AMBIENTAL:** o Trabalho Social, pautado no eixo “educação ambiental e patrimonial”, planejou ações para promoção da reflexão acerca de conteúdos relacionados ao meio ambiente, buscando socializar e construir junto à população conteúdos que refletissem e estimulassem mudanças culturais referente, especialmente, à relação homem/ambiente. Neste contexto, foi escolhido como principal enfoque a preservação do Horto Municipal, área que sofria com queimadas recorrentes e baixa infraestrutura, mas que, ainda assim, foi inúmeras vezes sinalizado nos grupos focais como referência em turismo ecológico no município.

Desta forma, diante da recomendação de evitar aglomerações na conjuntura de pandemia, bem como na dificuldade de acesso digital da população mais carente de materiais interativos via internet, atuou-se em duas frentes:

- Uma diretamente nas áreas de maior risco ambiental, seja por descarte indevido de lixo, desmatamento ou incidência de queimadas, através de pequenas reuniões em área aberta, através das ações intituladas “Saúde e Saneamento no Cotidiano”, que tiveram a intenção de fomentar um debate sobre aspectos do ambiente que impactam a saúde e como o ser humano pode reduzir seus impactos ao ambiente junto a moradores de áreas de risco ambiental.

- E outra digital, através de material interativo disponibilizado na Internet.

Durante as ações “Saúde e Saneamento no Cotidiano” foram divulgadas informações voltadas para a preservação do meio ambiente, enfatizando o cuidado com o Horto Municipal. Como culminância deste foco de atuação, foi planejado um evento de apresentação da campanha “Amigos do Horto”. Esta ação contou com o poder público municipal. Além disso, a atividade também teve a intenção de apresentar todas as ações executadas à população usuária daquele espaço.

Foram realizadas 11 atividades em áreas pré-definidas no Diagnóstico Participativo e no entorno do Horto Municipal, com enfoque nos territórios de maior vulnerabilidade sanitária, de forma a pulverizar a participação dos moradores e fazer uso de ambientes abertos.

**RESTAURAÇÃO DE TRILHAS ECOLÓGICAS:** trilha ecológica é o caminhamento dentro da área de preservação permanente (APP) que permite a interação com o ecossistema, além de estimular o público a refletir sobre a importância da conservação ambiental. Nela o público, através de caminhamento, pode entender qual a função dessas áreas para o equilíbrio da

produção no cenário ecológico, conscientização da população quanto aos malefícios provocados pelo desmatamento e importância da mata ciliar, além de estimular as atividades turísticas da região.

Considerando os eixos norteadores do Trabalho Social<sup>16</sup> contidos na Portaria nº 21 de janeiro de 2014, o Trabalho Social/ CEDAE elaborou atividades de revitalização das trilhas ecológicas do Horto Municipal, com o objetivo de estimular o turismo ambiental e deixar um legado para promoção da educação ambiental na região, desta forma atendendo às demandas apresentadas no Diagnóstico Participativo elaborado.

O objetivo específico destas ações foi revitalizar as trilhas ecológicas Pau Ferro, Pau Brasil e Ipê Amarelo, iniciadas a partir do Horto Municipal Luz Gonzaga, totalizando 07 quilômetros de extensão. Os procedimentos utilizados foram: mapeamento das trilhas e catalogação das espécies de fauna e flora encontradas; limpeza dos espaços de trilha; adubação orgânica e química, irrigação, hidrogel, aceiro vivo e replantio na área de preservação.

Foram realizados todos os procedimentos previstos e além, em diversas incursões tanto da equipe de plantio da CEDAE quanto da equipe de obras ao Horto Municipal, a fim de dar continuidade à recomposição da flora quanto de instalação de cerca viva, bancos, placas informativas da flora local, mesas e dois banheiros, incluindo toda a rede de esgoto, através de fossa filtro.

Estas ações contaram com as parcerias internas com outros setores da empresa (Programa Replantando Vida e Equipe de Engenharia), imprescindíveis para a efetivação desta ação.

**APOIO À RECOMPOSIÇÃO DAS MARGENS FLUVIAIS:** As matas ciliares exercem essencial papel na preservação de lençóis freáticos, do solo, da qualidade do ar, conservação da fauna, além de atuar na proteção dos cursos d'água contra o assoreamento.

Considerando os eixos de “Mobilização, Organização e Fortalecimento Social” e “Acompanhamento e Gestão Social da intervenção”, o Trabalho Social elaborou a princípio atividades de incentivo à recomposição das margens fluviais dos rios Poços e Queimados, principais afluentes do rio Guandu no município, considerando demandas levantadas no Diagnóstico Socioterritorial Participativo, visando contribuir para a revitalização hidrológica e ecológica de áreas degradadas em parceria com a comunidade e agentes públicos.

---

<sup>16</sup> Mobilização, organização e fortalecimento social, educação ambiental e patrimonial, e desenvolvimento socioeconômico.

Entretanto, ao levar este planejamento para o Conselho Municipal de Ambiente, Secretaria Municipal de Ambiente e Defesa dos Animais e Comitê de Bacias do Rio Guandu, estes órgãos apresentaram estudos que demonstravam maior emergência de área degradada e viabilidade para ações em trechos do Rio Abel e no próprio Rio Guandu.

Desta forma, acabamos por atender à demanda tanto da gestão municipal quanto do órgão de participação social referente à temática trabalhada em quatro ações em que foi feito o preparo do solo e plantadas 11.200 mudas de árvores nativas da Mata Atlântica. Em cada uma dessas ações foi incentivada a participação da população na efetivação do plantio, de forma a gerar corresponsabilização tanto da ação do plantio em si quanto pela preservação futura.

### **Considerações Finais**

O Trabalho Social nos empreendimentos de saneamento, possui especificidades que exigem estratégias não previstas nas normativas ou orientações oficiais, exigindo dos profissionais a habilidade de conciliar demandas institucionais, realidade concreta e a demanda da população usuária.

Ao longo de todo o período de intervenção, a metodologia do PTS, em suas diversas atividades, buscou tratar da temática do saneamento e, mais especificamente, do abastecimento de água como um direito social e, portanto, objeto a ser debatido de forma coletiva pelos sujeitos sociais. Esse direcionamento nas ações se expressou tanto nas atividades de plantio social, reuniões com os moradores, comissão de moradores, quanto nas atividades de educação socioambiental.

O legado que o PTS pretendeu deixar, desta forma, foi, primeiramente, o exercício coletivo do direito de cidadania, através da participação social, entendendo que este não é intrínseco ao ser humano, mas uma aptidão a ser aprendida e desenvolvida.

Neste sentido, a efetivação de um diagnóstico participativo ao final do PTS, dando voz à população não só quanto à sua percepção sobre a atuação da CEDAE no território, mas das condições sociais como um todo, culminando na devolutiva deste apanhado à população e ao poder público<sup>17</sup>, para contribuição ao planejamento de políticas públicas, foi uma experiência exitosa.

---

<sup>17</sup> Foi elaborado caderno contendo os resultados do Diagnóstico, sendo distribuídos exemplares físicos às instituições parceiras e disponibilizada versão online à população em geral.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Para o profissional de Serviço Social comprometido com o Projeto Ético-Político hegemônico no Brasil, o Trabalho Social enquanto espaço ocupacional historicamente consolidado, impõe a reflexão quanto às contradições inerentes à profissão, no que diz respeito ao vínculo institucional e ao compromisso com a população usuária. A rigidez dos instrumentos normativos e regulatórios que definem os objetivos dos projetos exige dos assistentes sociais, mesmo com autonomia relativa, o esforço para um direcionamento que fortaleça os interesses dos usuários. Assim, conforme Alonso,

a atuação deve se alinhar a ações que, entre outros, contribuam com a democratização das informações, identificação de situações que dificultam o acesso dos usuários aos direitos sociais, intervindo nesse processo, buscando a participação efetiva e respeito às decisões dos usuários (Alonso, 2016, p. 257).

Por fim, o que se buscou no PTS de Queimados foi, a partir das contradições encontradas durante o desenvolvimento do projeto e do empreendimento, a mediação entre os interesses dos beneficiários e da população local e os interesses institucionais, uma vez que a participação e o controle social possível no âmbito do Trabalho Social encontram limites no próprio modelo de intervenção social proposto para esses empreendimentos. Assim, as atividades propostas tiveram como horizonte a instrumentalização para o fortalecimento do exercício da cidadania.

## Bibliografia

ALMEIDA, L. **Plano de Desenvolvimento Socioterritorial. Cap. 10**, Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2014. Acesso em 15 de julho de 2024. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/2014/aula10\\_plano\\_de\\_desenvolvimento\\_socioterritorial.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/2014/aula10_plano_de_desenvolvimento_socioterritorial.pdf)

ALONSO, M. O. C. **Serviço social e saneamento - uma análise do trabalho social nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro**. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2016.

AMMANN, S. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2013.

BRASIL. **Diretrizes para o Desenvolvimento do Trabalho Socioambiental**. Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. **Diretrizes para o Trabalho Socioambiental**. Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 46/2007**. Regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento para todos, instituído pela Resolução nº 476, de 31 de maio de 2005, modificada pela Resolução nº 491, de 14 de dezembro de 2005, ambas do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Ministério das Cidades. Brasília, 2007.





Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

BRASIL. Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília, 2010.

BRASIL. **Portaria nº21 de 22 de janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Ministério das Cidades, Brasília, 2014.

CASTRO, M. M. **História do Serviço Social na América Latina**; tradução de José Paulo Netto e Balkys Billalobos. 5ª ed. São Paulo : Cortez, 2000.

CEDAE. Trabalho Social DT. **Diagnóstico Socioterritorial de Queimados/RJ**. Rio de Janeiro, 2016.

CEDAE. Trabalho Social DT. **Projeto de Trabalho Social “Mais Água para a Baixada Fluminense”**. Rio de Janeiro, 2016

CEDAE. Trabalho Social DTP. **Diagnóstico Socioterritorial Participativo de Queimados/RJ**. Rio de Janeiro, 2019.

CEDAE. Trabalho Social DTP. **Plano de Desenvolvimento Socioterritorial de Queimados/RJ**. Rio de Janeiro, 2020.

CEDAE. Trabalho Social DTP. **Relatório Final do Projeto de Trabalho Social “Mais Água para a Baixada Fluminense”**. Rio de Janeiro, 2022.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2ª ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Ed. UFRJ, 2010.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Acesso em 01 de julho de 2024 in <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

SOUZA FILHO, R. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. (Tese de doutorado)

TRAVASSOS, R. S. **Participação popular ou participação social: qual é a diferença?** Curso de Aperfeiçoamento em Educação Popular em Saúde. ARCA – Repositório Institucional da Fiocruz, 2016. Acesso em 20 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/>

WANDERLEY, M. B. **Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade e suas relações com o Serviço Social**. São Paulo : Cortez, 1993.