

XVI REUNIÃO CIENTÍFICA SÃO LUCAS

De 30 de outubro à 1º de novembro

AUDITÓRIO UNIDADE II



AS DESIGUALDADES SOCIAIS NA PRÁXIS DO ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL (IPS) E DO PLANO DIRETOR (PD) NA CIDADE DE PORTO VELHO-RO

ROCHA, Carla Nívia B.; BARBOSA, Marcelo A. M.

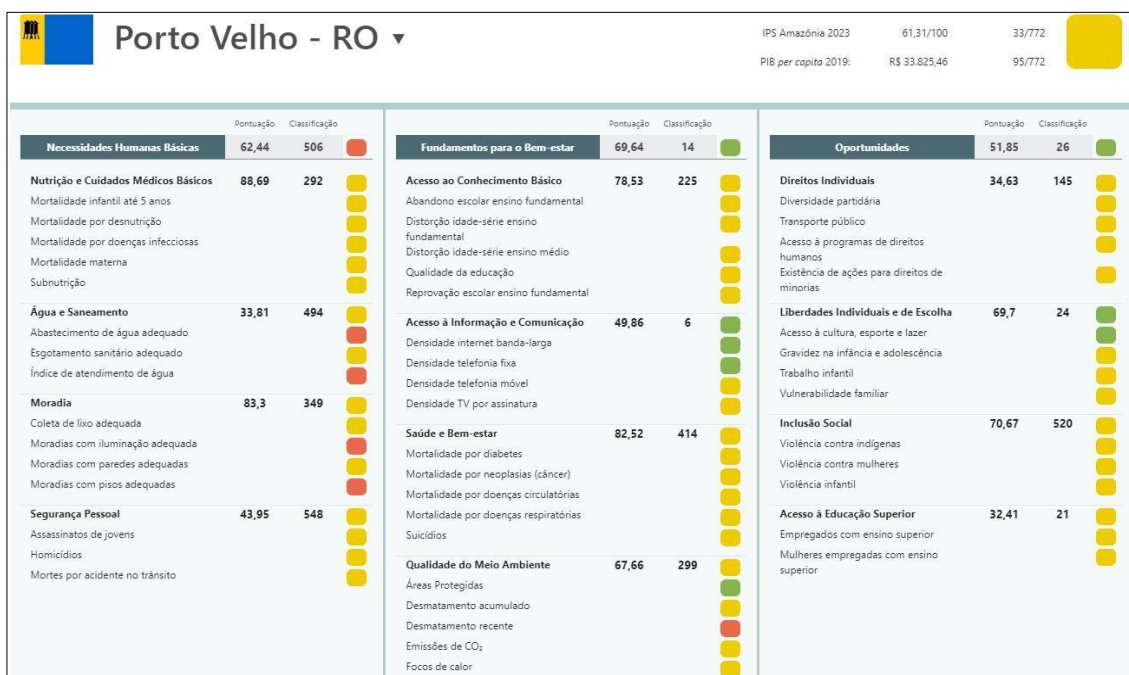
INTRODUÇÃO Imagine viver em uma cidade onde apenas uma em cada dez pessoas tem acesso a esgoto tratado, parece algo fora da realidade pensar que isso ainda existe em pleno século XXI, mas não, essa é uma realidade enfrentada diariamente pelos moradores de bairros periféricos da cidade de Porto Velho-RO, sabemos que isso não é também uma realidade só de uma capital do norte do país, esse problema a qual entendemos ser de ordem social é uma questão estrutural que é profundamente enraizada nas dinâmicas urbanas das cidades brasileiras, especialmente em regiões periféricas das principais cidades do país. Um dos instrumentos de planejamento das cidades é o Plano Diretor (PD). Em Porto Velho o PD estabelece em um de seus objetivos a promoção e a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização (Art. 5º, IV). Porém, enquanto o Plano Diretor da cidade promete promover a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, a vida nas periferias conta uma história diferente, não somente em termos de saneamento básico, mas em segurança pública, coleta de lixo e saúde pública. Ao analisar os desafios do desenvolvimento urbano da cidade de Porto Velho- RO, dois instrumentos se destacam na tentativa de compreender e mitigar essas desigualdades, o primeiro deles é o Índice de Progresso Social (IPS) que é uma ferramenta que mede o bem-estar da população além dos indicadores econômicos tradicionais, como PIB. Em Porto Velho, o IPS tem evidenciado uma série de desafios, como o acesso desigual a serviços básicos e a infraestrutura urbana precária, que refletem as falhas nas políticas de planejamento e inclusão social (IPS Porto Velho, 2023). O segundo instrumento é o Plano Diretor (PD) da cidade de Porto Velho. Trata-se de um instrumento normativo que tem a intenção de guiar o desenvolvimento da cidade de forma sustentável e equitativa, concernente ao próprio ordenamento urbano, o qual precisa ser pensado enquanto instrumento mitigador de problemas sociais, como a desigualdade. No entanto, críticas apontam que, na prática, muitas das diretrizes do PD não são efetivamente implementadas, perpetuando a desigualdade espacial e social. Este resumo, se propõe analisar, sob a lente da Teoria Crítica, como esses instrumentos refletem e, por vezes, perpetuam as

desigualdades sociais na cidade de Porto Velho. A Teoria Crítica, desenvolvida por Adorno e Horkheimer (1985), oferece uma abordagem analítica que vai além das aparências, examinando as estruturas de poder que sustentam as desigualdades (Adorno e Horkheimer, 1985). Segundo essa perspectiva, as políticas públicas e os indicadores sociais não são apenas ferramentas neutras; eles podem, intencionalmente ou não, reforçar as divisões sociais e a exclusão (Adorno e Horkheimer, 1985). Nesse contexto, a análise crítica dos documentos oficiais, como o PD de Porto Velho e o IPS, revelam como a razão instrumental orienta o planejamento urbano, frequentemente priorizando interesses econômicos em detrimento do desenvolvimento de políticas públicas que atendam às demandas sociais, principalmente as ligadas ao saneamento básico, as quais são compostas dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, limpeza pública e urbana, coleta e destinação do lixo, drenagem e manejo da água das chuvas (ANA, Lei 14.026/2020). O estudo, pretende revelar como o planejamento urbano, medido pelo PD e avaliado pelo IPS, pode estar contribuindo para a manutenção das desigualdades sociais, enquanto questiona se esses instrumentos estão realmente cumprindo seu papel de promover o bem-estar social e o desenvolvimento urbano inclusivo.

MATERIAIS E MÉTODOS A presente pesquisa se baseia na Teoria Crítica de Adorno e Horkheimer, que critica a racionalidade instrumental predominante nas sociedades modernas, especialmente na condução de políticas públicas e dos mecanismos de planejamento urbano. A crítica à racionalidade instrumental é essencial para entender como o planejamento urbano, representado pelo PD Porto Velho, pode negligenciar a equidade social ao priorizar interesses econômicos. O método utilizado é a análise crítica do discurso, que examina os textos oficiais do PD e os resultados do IPS de Porto Velho. Esse método é adequado para identificar as narrativas e pressupostos que guiam as políticas públicas e como elas podem reforçar ou desafiar as desigualdades estruturais (Habermas, 1987). A análise crítica do discurso permite revelar as ideologias implícitas nos documentos e a forma como o discurso oficial molda percepções sobre progresso e inclusão social (Fairclough, 1995). Os procedimentos de pesquisa incluíram a revisão documental do PD de Porto Velho e do relatório do IPS 2023, com foco na identificação de trechos que evidenciam a abordagem do planejamento urbano e suas falhas em abordar as desigualdades.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS Ao caminhar pelos bairros periféricos de Porto Velho, o contraste com as áreas centrais é bastante evidente. Enquanto o PD fala em gestão democrática, nos questionamos porque as audiências públicas sobre as melhorias para melhorias dos bairros mais periféricos são esvaziadas. Essa realidade é refletida nos números do IPS, que mostram Porto Velho como a pior capital para se viver no Brasil. O PD prevê a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), porém isso aparentemente está só no papel. A promessa de regularização fundiária parece distante para milhares de famílias que vivem na incerteza. A questão do saneamento básico é particularmente alarmante. Enquanto o PD estabelece diretrizes

para universalização do acesso, a realidade é que menos de 2% do esgoto é tratado em Porto Velho. A análise do IPS de Porto Velho revela uma série de desigualdades sociais que estão intrinsecamente ligadas à falta de políticas públicas eficazes e inclusivas. O IPS de Porto Velho destaca a precariedade em áreas críticas como segurança pessoal, acesso à moradia adequada, educação de qualidade e infraestrutura básica. Esses indicadores mostram que, apesar dos esforços de planejamento urbano, as condições de vida da população ainda são altamente desiguais (IPS Porto Velho, 2023). Esse cenário revela uma falha estrutural no enfrentamento das desigualdades sociais, refletindo uma priorização das áreas centrais da cidade em detrimento das periferias, onde vive a maior parte da população vulnerável. A figura a seguir é um *framework* dos resultados do IPS em Porto Velho, como pode ser observado o quadro geral indica que a cidade está na média (cor amarelo). Com sinalização positiva (verde) para macro indicadores de fundamentos para oportunidades, e bem-estar, com ressalvas relacionadas a esse macro indicador para a qualidade do meio ambiente concernente ao desmatamento recente. Um resultado que corrobora com a referida tese da desigualdade são os macro indicadores ligados às necessidades básicas, como podem ser verificados na figura, abastecimento e índice de atendimento de água, moradias com iluminação e piso adequado são resultados negativos. Em uma matéria publicada em julho de 2024, pelo portal amazônia (PORTAL AMAZÔNIA, 2024), Porto Velho, figura dentre todas capitais do país (incluindo o Distrito Federal) como a pior capital ranqueada no índice de qualidade de vida e a pior capital para se viver; e isso se deve em partes a falta de saneamento básico e segurança pessoal que são os piores indicadores que puxam essa triste situação. Apenas 9,89% da população tem acesso aos serviços de esgotamento sanitário, uma das menores taxas do Brasil. Em termos de coleta de esgoto, apenas 14,36% do esgoto gerado é coletado, e um ínfimo 1,71% é efetivamente tratado. Além disso, aproximadamente 21,95% da população utiliza rede geral, rede pluvial, ou fossa ligada à rede, enquanto uma parte significativa ainda depende de fossas rudimentares ou outras formas inadequadas de saneamento (IAS - Instituto Água e Saneamento).



Fonte: <https://ipsamazonia.org.br/?tab=scorecard&code=1100205>

Figura 2 - Situação: população sem água, sem esgoto, sem coleta de lixo e domicílios sujeitos a inundações na cidade de Porto Velho



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS 2022 - disponível em: <https://www.aguasaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/ro/porto-velho>

O PD de Porto Velho, por sua vez, tem como objetivo orientar o desenvolvimento urbano de forma sustentável e inclusiva. No entanto, a análise crítica do discurso do PD aponta para uma abordagem predominantemente técnica e economicista (razão instrumental), onde as diretrizes para inclusão social e redução das desigualdades não são implementadas de forma efetiva. As metas do PD frequentemente carecem de mecanismos de monitoramento e avaliação, resultando em ações fragmentadas e pouco eficazes. Além disso, o discurso oficial do PD tende a invisibilizar as demandas das populações mais vulneráveis, ao priorizar projetos de

expansão urbana e desenvolvimento econômico que beneficiam grupos específicos (Plano Diretor de Porto Velho, 2022).

A Teoria Crítica de Adorno e Horkheimer (1985) oferece uma lente valiosa para entender essas dinâmicas. A crítica à racionalidade instrumental sugere que o planejamento urbano de Porto Velho, guiado por interesses econômicos e pela lógica do mercado, acaba por reproduzir as desigualdades sociais que deveriam ser combatidas. O foco na eficiência e no crescimento econômico, sem considerar as necessidades reais da população, reflete a alienação e o afastamento das políticas públicas de sua função social (Adorno e Horkheimer, 1985). Em vez de promover a inclusão, o PD e as métricas do IPS acabam reforçando as barreiras sociais, tratando os sintomas da desigualdade sem abordar suas causas estruturais. Os impactos dessas políticas são sentidos diretamente pela população de Porto Velho. As áreas periféricas, que deveriam ser foco de políticas inclusivas, continuam a enfrentar falta de infraestrutura, saneamento básico e serviços públicos essenciais. A desconexão entre o discurso do progresso social e a realidade vivida pela população indica uma falha na capacidade do planejamento urbano de Porto Velho de cumprir seu papel transformador. A Teoria Crítica nos alerta para a necessidade de repensar esses modelos de planejamento, adotando uma abordagem que priorize o bem-estar social e o combate às desigualdades estruturais. Dessa forma, os resultados sugerem que, para tornar o planejamento urbano mais inclusivo e eficaz, é necessário um redirecionamento das prioridades do PD e uma reformulação dos indicadores do IPS para que reflitam não apenas a eficiência econômica, mas também a justiça social. Alternativas como a participação comunitária no desenvolvimento do PD, a implementação de políticas de habitação social e a reavaliação das diretrizes de desenvolvimento urbano podem contribuir para a construção de uma cidade mais equitativa e sustentável. **CONCLUSÃO** Este estudo revela que, embora o IPS e o PD de Porto Velho sejam instrumentos importantes para o desenvolvimento urbano, ambos falham em abordar as desigualdades sociais de forma efetiva. A análise crítica desses instrumentos, fundamentada na Teoria Crítica de Adorno e Horkheimer (1985), evidencia como a racionalidade instrumental e a priorização de interesses econômicos acabam por perpetuar a exclusão social em vez de combatê-la. O IPS destaca a precariedade das condições de vida nas periferias, enquanto o PD demonstra uma desconexão entre suas diretrizes e a realidade enfrentada pela população. Essas falhas refletem a necessidade de um redirecionamento das políticas urbanas, focando em estratégias que priorizem a inclusão social, a justiça e o bem-estar coletivo. Para transformar Porto Velho em uma cidade mais equitativa, é imperativo que o planejamento urbano adote uma abordagem crítica e comprometida com a redução das desigualdades, principalmente no que concerne às políticas públicas que possam alterar o triste cenário de pior capital dentre as demais para se viver no país.

Agradecimentos

A Coordenação de Pesquisa e Extensão do Centro Universitário São Lucas,

Palavras-chave: Teoria Crítica. Desigualdade Social. Planejamento Urbano