

Índice de Padrão Mínimo de Urbanização – IPMU.

1. Liste os objetivos e especifique as metas mais importantes do programa, projeto ou prática, por ordem de prioridade.

A criação do Índice de Padrão Mínimo de Urbanização-IPMU tem como objetivos principais:

- i. a aferição dos efeitos sócio-espaciais de áreas de intervenção do Projeto Vila-Bairro, através de avaliação formativa e *em processo* e
- ii. instituir, no âmbito municipal, instrumento de planejamento, gestão e informação para desenvolvimento de políticas públicas.
- iii. Estender às demais intervenções públicas locais, dessa natureza, a avaliação como instrumento de gerenciamento.

Podem ser consideradas metas:

- i. identificação de nova configuração urbana de áreas de baixa renda imputada à intervenção do Projeto,
- ii. aferição de alcance de metas específicas pretendidas no Projeto, inclusive, em relação a espaços comunitários urbanizados dotados de infra-estrutura e equipamentos sociais mínimos que, por si sós e comparados com a situação anterior, apontem no sentido de proporcionar melhora efetiva das condições de moradia e de vida da população residente,
- iii. instituição de instrumento de avaliação formativa no desenvolvimento de políticas, e agregação de conhecimento e de verificação de tendências da situação-problema na qual intervém o Projeto, durante a execução do mesmo.

2. Descreva o funcionamento do programa, projeto ou prática e aponte qual(is) a(s) sua(s) frente(s) de atuação.

O ponto de partida para criação do IPMU consistiu no próprio objetivo central do Projeto Vila-Bairro de dotar os aglomerados de baixa renda de um padrão mínimo de urbanização orientados para o desenvolvimento socioeconômico. Através da avaliação externa do tipo *em processo*, formativa realizada por uma equipe técnica especializada que acompanhou o projeto durante três anos de execução, foi instituído o IPMU que associado a um conjunto de outros indicadores – tais como os relativos ao desempenho físico e financeiro do Projeto Vila-Bairro nessas áreas e nos aglomerados que as integram – ofereceram uma idéia do papel atribuído ao Projeto nas transformações sócio-espaciais neles verificadas. Favoreceu a aplicação mais precisa do IPMU a realização do Censo de Vilas e Favelas de Teresina-publicado periodicamente pela Prefeitura de Teresina que possibilitou o processo comparativo entre as situações *antes e durante/depois* da intervenção do Projeto. O IPMU foi aplicado pela 1ª vez no segundo semestre de 2002, a partir de pesquisa direta na totalidade das áreas atendidas pelo Projeto, necessária à identificação do comportamento do IPMU nas duas situações: antes e durante/depois.

Os indicadores escolhidos para examinar os efeitos e/ou a consecução da intervenção do Projeto Vila-Bairro, para efeitos de avaliação, indicam a situação dos aglomerados de extrema pobreza ou das áreas de atuação do Vila-Bairro, e se expressa através da média aritmética ponderada dos seis indicadores básicos agrupados em três blocos distintos e complementares, a saber: infra-estrutura viária, moradia e saneamento.

Os fatores de ponderação ou pesos foram estabelecidos arbitrariamente, de acordo com a importância atribuída a cada uma dessas variáveis na constituição da sua fórmula. Atribuiu-se peso maior ao indicador relacionado à infra-estrutura viária, vez que a ação *pavimentação de vias*, além de ser considerada, segundo os formuladores do Projeto, a espinha dorsal da proposta e, portanto, o carro-chefe do processo de urbanização dessas áreas e desempenha também papel decisivo quanto à resolutividade de problemas atinentes à mobilidade da população, integração à cidade, saúde, saneamento, etc. O segundo maior peso foi atribuído, em decorrência de suas implicações óbvias, ao indicador de qualidade da moradia, e assim sucessivamente, como especificados no esquema apresentado a seguir.

**ELEMENTOS DE COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE SINTÉTICO
DO PADRÃO MÍNIMO DE URBANIZAÇÃO - IPMU**

BLOCOS	INDICADORES OU VARIÁVEIS (X_i)	FATORES DE PONDERAÇÃO (w_i)
INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA	▪ Percentual de domicílios (X_1) localizados em ruas pavimentadas	0,25 (w_1)
MORADIA	▪ Percentual de domicílios com (X_2) cobertura de telha, parede de tijolo e com piso, pelo menos, cimentado (materiais duráveis)	0,20 (w_2)
	▪ Percentual de domicílios conectados à rede de energia elétrica (X_3)	0,15 (w_3)
SANEAMENTO	▪ Percentual de domicílios (X_4) conectados à rede de água tratada	0,15 (w_4)
	▪ Percentual de domicílios com (X_5) coleta de esgoto cloacal (fossas sépticas)	0,15 (w_5)
	▪ Percentual de domicílios servidos com coleta pública regular de lixo (X_6)	0,10 (w_6)

Fonte: Unidade Técnica Central do Projeto Vila-Bairro. Documento XXII de avaliação externa.2002

$$\text{EXPRESSÃO DO IPMU} = \sum_{i=1}^6 w_i \left(\frac{X_i}{100} \right)$$

Em razão dessa definição, o índice, em sua aplicação, deverá variar entre 0 – 1, seguindo a lógica de que quanto mais se aproximar de zero, serão *piores* as condições de urbanização do aglomerado e, em sentido contrário, isto é, quanto mais se aproximar de 1 *melhores* serão as condições apresentadas. Assim sendo, para avaliar essas condições através do IPMU se define, também mediante critério arbitrário, os seguintes parâmetros:

NÍVEIS DO PADRÃO DE URBANIZAÇÃO	INTERVALOS DE VALOR DO IPMU
▪ Padrão mínimo de urbanização – baixo	0,00 – 0,50
▪ Padrão mínimo de urbanização – médio	0,51 – 0,75
▪ Padrão mínimo de urbanização – esperado	0,76 – 1,00

Fonte: Unidade Técnica Central do Projeto Vila-Bairro. Documento XXII de avaliação externa.2002

A estratégia de se empregar uma variedade de indicadores tal como assinalados na análise das condições de habitabilidade dos aglomerados permite visualizar as mudanças verificadas em cada uma das variáveis representativas dessas condições. No entanto, esta forma isolada de representação não oferece meios que possibilitem resumir o que, recorrendo-se a critérios estatísticos, se poderia denominar de *função agregada do padrão mínimo de urbanização* alcançado por esses aglomerados. Em outras palavras, a análise isolada dificulta a percepção deste padrão em sua forma sintética, e, destarte, impede que se faça uma classificação ou comparação entre os níveis diferenciados de urbanização que caracterizam as comunidades e, conseqüentemente, a identificação dos efeitos gerais do Projeto em termos de melhoria de qualidade vida por ele proporcionada a seus beneficiários, de acordo com a hipótese adotada na abordagem avaliativa.

- 3. O programa, projeto ou prática faz parte de uma iniciativa, programa ou política mais abrangente (da mesma ou de outra esfera de governo)? Em caso afirmativo, descreva como se dá esta ligação.**

O Índice de Padrão Mínimo de Urbanização integra e é resultante do Projeto Vila-Bairro, desenvolvido pela Prefeitura de Teresina desde 1997.

- 4. Identifique o público-alvo. Quantos são, no momento, os diretamente beneficiados? Qual é a proporção de homens e de mulheres beneficiados? Que percentual da clientela potencial isto representa? Como é feita a seleção dos beneficiários e como eles participam do programa, projeto ou prática?**

O público beneficiário imediato ou direto da instituição do IPMU corresponde a mais de 31.000 famílias (cerca de 120.000 habitantes) residentes em vilas e favelas de Teresina, alvo de intervenção do Projeto Vila-Bairro. Mais importante ainda, os gestores das políticas públicas municipais e, em decorrência, os municípios em geral (715.000 habitantes). Destaca-se que o Projeto previu a participação da coletividade em geral e dos beneficiários das intervenções desde a formulação à execução. A avaliação *em processo* que resultou na instituição e aplicação do IPMU teve a colaboração da população e entidades representativas dos aglomerados.

- 5. Qual é o gasto orçamentário anual do programa, projeto ou prática? Quais as fontes de recursos financeiros (locais, estaduais, federais; de fontes privadas, de ONGs, de agências multilaterais)? Que percentual dos recursos financeiros anuais é derivado de cada uma dessas fontes? Que percentual da receita orçamentária total do nível de governo (estadual, municipal etc.), a que pertence o órgão responsável pela inscrição, é efetivamente utilizado pelo programa, projeto ou prática?**

A avaliação externa do Projeto da qual resultou a instituição e aplicação do IPMU foi financiada pelo BNDES e pela Prefeitura de Teresina. Planeja-se a aplicação periódica, em intervalo de anos) do IPMU, considerando a dinâmica do Projeto e a mobilidade da população residente. Os investimentos em avaliação, planejamento e funcionamento do projeto corresponderam nos últimos cinco a cerca de R\$ 2,5 milhões. O Projeto é coordenado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação-SEMPPLAN.

- 6. Quantas pessoas estão diretamente envolvidas na operação de seu programa, projeto ou prática? Quantos homens e quantas mulheres realizam funções de direção (ou de tomada de decisões) e quantos realizam funções de execução?**

As funções de planejamento e coordenação do projeto, envolvendo a utilização do IPMU são de competência da SEMPLAN e envolvem diretamente, inclusive em termos de tomada de decisão, uma equipe multidisciplinar de oito técnicos, quatro homens e quatro mulheres sob a coordenação de uma mulher. A utilização do IPMU também compete às equipes técnicas dos órgãos operacionais da prefeitura, especialmente as 04 (quatro) Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente compostas de cerca de 40 técnicos de nível superior.

- 7. Indique todas as organizações (públicas e privadas) participantes, descrevendo o papel de cada uma. Explique como estas organizações interagem e de que modo suas ações individuais são coordenadas.**

Para fins de utilização do IPMU são envolvidos os órgãos de planejamento e operacionais da Prefeitura, coordenados pela SEMPPLAN.

8. Se seu programa, projeto ou prática envolve a participação da comunidade e do público-alvo, descreva como esta participação se concretiza (explique os mecanismos de participação).

A utilização do IMPU, em verdade, é resultante do processo participativo proposto no Projeto Vila-Bairro, em que, principalmente, as entidades representativas dos aglomerados de baixa renda se mostram ativos e co-responsáveis pelo acompanhamento das intervenções.

9. Quando e como foi originariamente concebido o programa, projeto ou prática? Quais os principais participantes governamentais e não-governamentais neste processo? Houve inspiração em iniciativa(s) anterior(es)? Qual(is) ?

A metodologia de avaliação externa do Projeto Vila-bairro, do tipo “em processo”, previu a instituição do Índice do Padrão Mínimo de Urbanização – IPMU, criado exclusivamente para o Vila-Bairro como instrumento destinado à aferição dos efeitos sócio-espaciais do Projeto. A Prefeitura de Teresina e o BNDES são os participantes da proposta que, através de uma avaliação interativa entre a equipe técnica de coordenação do projeto e a de avaliação externa criaram o IPMU, a partir da sintetização, em fórmula própria, de indicadores urbanos conhecidos.

10. Identifique as etapas-chave de implementação e como isto evoluiu e se modificou ao longo do tempo. Que mudanças ocorreram desde o início de operação do programa, projeto ou prática? Por que ocorreram?

Podem ser consideradas etapas-chaves:

i. Anteriores à instituição do IPMU: os indicadores de planejamento e avaliação não sintetizavam os resultados e impactos resultantes da intervenção multissetorial e integrada do poder público local, sobretudo em áreas de baixa renda.

- i. Após a aplicação do IPMU - 2002 e 2003: identificação precisa dos impactos e resultados nas condições sócioespaciais dos aglomerados atendidos em intervenções do poder público local
- ii. Sistematização de dados e informações, inclusive informatizados sobre as condições das áreas, atualizados em função da evolução e intervenção de diferentes gestores.

O avanço em termos de gestão e planejamento da Prefeitura em relação ao atendimento às demandas da cidade e às reivindicações por essas demandas pela população de modo mais sistematizado tornou mais eficiente a tomada de decisões, bem como facilitou o relacionamento entre o poder público e a população.

11. Descreva os principais obstáculos enfrentados até o momento. Como se lidou com tais obstáculos? Quais deles ainda persistem?

A introdução de processo de avaliação de políticas públicas recebe, de imediato, certa rejeição por seus operadores, pelo desconhecimento quanto à utilidade prática. No decorrer do processo, os resultados apontados pela sistematização e agregação de informações da realidade, tornam o processo imprescindível tanto à tomada de decisões quanto à execução-ajuste de rumos - e aos resultados identificados. A alimentação, atualização de dados continuamente parece ser um empecilho em alguns setores da Prefeitura.

12. Que mecanismos de avaliação estão sendo utilizados para medir o sucesso do programa, projeto ou prática? Forneça os resultados (quantitativos e qualitativos) do último ano de operação do programa, projeto ou prática.

Esta experiência é, em especial interessante, por tratar exatamente de um índice de avaliação de projeto. A aplicação do IPMU tornou-se auto-avaliativo e mostrou-se eficaz vez que possibilitou aos gestores do Projeto e das políticas municipais um instrumento de planejamento e gestão imprescindível dado, sobretudo, ao porte da cidade de Teresina que abriga 755.000 habitantes, em sua maioria de baixa renda.

A aplicação do IPMU no segundo semestre 2002 na totalidade das áreas sob intervenção do Projeto o resultado abaixo:

Dentre os aglomerados investigados, 93, ou seja, 64,58% exibem, na data da pesquisa, IPMU superior a 0,76; 37 (25,70%) situados no intervalo entre 0,51 a 0,75 e 14, correspondendo a apenas 9,72% dos aglomerados, exibem IPMU inferior a 0,50, conforme resumo apresentado no quadro a seguir.

DISTRIBUIÇÃO DOS AGLOMERADOS POR INTERVALO DO IPMU - 2002

INTERVALOS DO IPMU	FREQUÊNCIA DO N° DE AGLOMERADOS			
	Simples		Acumulada	
	ABS	%	ABS	%
0,00 – 0,50	14	9,72	14	9,72
0,51 – 0,75	37	25,70	51	35,42
0,76 – 1,00	93	64,58	144	100,00
TOTAL	144	100,00	-	-

FONTE: Unidade Técnica Central do Projeto Vila-Bairro. Documento XXII de avaliação externa.2002

O IPMU será aplicado periodicamente pela Prefeitura de Teresina.

13. Qual é a mais importante conquista de seu programa, projeto ou prática até o momento (cite apenas uma; aquela que, na sua opinião, é a mais importante)?

Sem dúvida, a conquista mais importante na instituição do IPMU consiste no salto qualitativo dado quanto ao planejamento e gestão municipal possibilitado pela identificação mais próxima da realidade da situação da cidade de Teresina traduzida na aplicação do IPMU e que possibilitou além de agregação de informações aos gestores, o ajuste de metas e visualização de falhas e de novas alternativas de intervenção.

14. Em que aspectos seu programa, projeto ou prática inovou em relação a práticas anteriores? Procure explicar bem em que consiste a inovação.

Constituem aspectos inovadores da criação e uso do IPMU a mensuração de efeitos e resultados do Projeto Vila-Bairro a partir da realização de avaliação externa do tipo “em processo” e, ainda a introdução do uso de indicador exclusivo na gestão de políticas públicas sociais no município, aperfeiçoando o planejamento e a produção de informações gerenciais.

15. Mesmo que seu programa, projeto ou prática não focalize especificamente a questão da pobreza, como você avalia seu impacto sobre esta questão?

A pobreza, nesta experiência, foi o alvo da intervenção e teve, através do IPMU, sua involução retratada, numa base consistente de dados e de metodologia de avaliação.

16. Qual o impacto do programa, projeto ou prática sobre a cidadania?. (Mencione aqui aspectos relativos à cidadania que eventualmente não tenham sido mencionados. Inclua aqui também questões relativas a gênero, raça ou etnia).

Numa abordagem transversal, a utilização de um índice pode traduzir e identificar características diversas de uma realidade. A aplicação do IPMU ressaltou, na verdade, as condições de habitabilidade, não só de moradia, mas de condições de vida da população residente em áreas de baixa renda e ao identificar a melhoria de tais condições imputadas a uma intervenção, no caso, multissetorial e integrada, espelha os temas gênero, raça e etnia, dentro da realidade em que foi aplicado.