

## ✓ A Avaliação de uma Política Pública a partir das Dimensões Sociais

Roselane Gomes Bezerra<sup>1</sup>

Julio Alfredo Racchumi Romero<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Ceará/ Departamento de Estudos Interdisciplinares  
Federal University of Ceará/ Department of Interdisciplinary Studies

<sup>2</sup> Universidade Federal do Ceará/ Departamento de Estudos Interdisciplinares  
Federal University of Ceará/ Department of Interdisciplinary Studies

**Resumo:** O Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017, da atual gestão municipal de Fortaleza, deixa claro a preocupação e comprometimento com uma avaliação qualitativa das políticas públicas implementadas na cidade. A partir disto, a questão inicial deste trabalho foi identificar que modelo de avaliação está sendo implementado pela atual gestão municipal para o Programa Areninha, política executada em diversos bairros da cidade de Fortaleza, com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Entretanto, identifica-se a ausência de documentos da formulação da política, localizando-se somente uma avaliação de quatro Areninhas, elaborada pelo Observatório da Governança Municipal, em 2016. Frente a essa lacuna, o objetivo do trabalho foi contribuir para uma reflexão teórico-metodológica sobre a avaliação de políticas públicas, no âmbito de uma gestão municipal, a partir das dimensões sociais. Utiliza-se arcabouços qualitativos e quantitativos. A aproximação com as pessoas que vivenciam essa política, juntamente com os indicadores dos bairros, nos permitiu perceber a importância da avaliação de uma política pública a partir das dimensões espaciais e sociais.

**Palavras-chave:** Avaliação, política pública, dimensões sociais.

### EN *The evaluation of a public policy from the social dimension*

**Abstract:** *The Evaluation Report of the Pluriannual Plan 2014-2017, of the current municipal administration of Fortaleza, makes clear the concern and commitment with a qualitative evaluation of the public policies implemented in the city. From this, the initial question of this paper was to identify which evaluation model is being implemented by the current municipal administration for the Areninha Program, a policy implemented in several neighborhoods of the city of Fortaleza, with a high index of social vulnerability and low Human Development Index (IDH). However, the lack of documents of the policy formulation is identified, with only one evaluation of four Areninhas, elaborated by the Municipal Governance Observatory, in 2016. Faced with this gap, the objective of the paper was to contribute to a theoretical- methodological approach on the evaluation of public policies, within the scope of municipal management, from the social dimensions. Qualitative and quantitative frameworks are used. The approach with the people who experience this policy, together with the indicators of the neighborhoods, allowed us to perceive the importance of the evaluation of a public policy from the spatial and social dimensions*

**Key-words:** *Evaluation, public policy, social dimensions*

### ES

**Resumen:** *El Informe de Evaluación del Plan Plurianual 2014-2017, de la actual gestión municipal de Fortaleza, deja claro la preocupación y el compromiso con una evaluación cualitativa de las políticas públicas implementadas en la ciudad. A partir de esta afirmación, el punto inicial de este trabajo fue identificar qué modelo de evaluación está siendo implementado por la actual gestión municipal para el Programa Areninha, política ejecutada en diversos barrios de la ciudad de Fortaleza, con alto índice de vulnerabilidad social y bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo, se identifica la ausencia de documentos de la formulación de la política y localizase solamente una evaluación de cuatro Areninhas, elaborada por el Observatorio de la Gobernanza Municipal, en 2016. Frente a esa falta de estudios, el objetivo del trabajo fue contribuir para una reflexión teórico-metodológica sobre la evaluación de políticas públicas, en el marco de una gestión municipal, considerando las dimensiones sociales. Se utilizan enfoques cualitativos y cuantitativos. La aproximación con las personas que vivencian esa política, junto con los indicadores de los barrios, permitió percibir la importancia de una evaluación de la política pública a partir de las dimensiones espaciales y sociales.*

**Palabras-clave:** *Evaluación, política pública, dimensiones sociales*

### FR

**Résumé:** *Le rapport d'évaluation du Plan Pluriannuel 2014-2017 de la Gestion Municipale actuelle de Fortaleza montre clairement l'inquiétude et l'engagement avec une évaluation qualitative des politiques publiques mises en œuvre dans la ville. À partir de là, la question initiale de ce travail était d'identifier quel modèle d'évaluation est en train d'être mis en œuvre par la Gestion Municipale actuelle pour le programme Areninha, une politique mise en œuvre dans plusieurs quartiers de la ville de Fortaleza, avec un indice de vulnérabilité sociale élevé et un faible indice de développement humain (IDH). Cependant, le manque de documents sur la formulation de la politique est identifié, avec une seule évaluation de quatre Areninhas, élaborée par l'Observatoire de la Gouvernance Municipale en 2016. Face à cette lacune, l'objectif du travail était de contribuer à l'approche théorique et méthodologique de l'évaluation des politiques publiques, dans le cadre de la Gestion Municipale, à partir des dimensions sociales. Des cadres qualitatifs et quantitatifs sont utilisés. L'approche avec les personnes qui vivent cette politique, ainsi que les indicateurs des quartiers, nous ont permis de percevoir l'importance de l'évaluation d'une politique publique du point de vue spatial et social.*

**Mots-clés:** *évaluation, politique publique, dimensions sociales.*

## INTRODUÇÃO

A atual gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza – Ceará, Brasil apresenta no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017 o compromisso de continuidade das políticas públicas desenvolvidas, ouvindo a população, compartilhando iniciativas, prestando contas do executado e avaliando, qualitativamente, os resultados com o objetivo de alcançar a almejada visão futura de uma “Fortaleza de oportunidades” (Fortaleza, 2016).

Nesse sentido, enquanto professores de um curso de gestão de políticas públicas atentos ao debate em torno dos desafios da implementação de políticas urbanas na cidade de Fortaleza, e também, dos desafios da avaliação de políticas públicas, seja, enquanto um elemento de gestão ou como uma exigência de organismos internacionais; a questão inicial que nos motivou a realização dessa pesquisa foi entender que modelo de avaliação está sendo implementado pela atual gestão municipal para o Programa Areninha. Elegemos essa política por está a ser executado em diversos bairros da cidade de Fortaleza, bairros com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Entendemos que a cidade de Fortaleza constitui um cenário desafiador para a gestão no âmbito da implementação e da avaliação de políticas públicas, tendo em vista que o desigual processo de urbanização, segregou espacialmente a cidade. Fortaleza possui bairros que apresentam indicadores extremamente diversos. Foi nesse cenário tão adverso que a atual gestão municipal desenvolveu o Programa Areninhas, que são campos de futebol urbanizados e requalificados localizados em 22 bairros da cidade, que para além de projetos como o Atleta Cidadão, possibilita a prática de desporto e lazer para pessoas de diferentes faixas etárias.

Com o objetivo de responder a nossa questão inicial, que era saber que modelo de avaliação está sendo implementado pela atual gestão municipal para o projeto Areninha, iniciamos a nossa pesquisa entrevistando o administrador das Areninhas e buscando documentos programáticos que definissem a formulação da política, com objetivos, metas e indicadores. Procuramos encontrar também, avaliações já desenvolvidas pela atual gestão municipal. Entretanto, percebemos a ausência desses documentos e localizamos somente uma pesquisa, elaborada pelo Observatório da Governança Municipal, avaliando somente quatro Areninhas, no ano de 2016.

Essa lacuna nos levou a uma reflexão teórico-metodológica sobre a avaliação de políticas públicas no âmbito de uma gestão municipal. Pois, mesmo sendo patente no discurso oficial a importância da avaliação qualitativa de políticas públicas, percebemos uma ausência de avaliações de políticas, como no caso do Programa Areninha. Nesse sentido, o nosso objetivo foi realizar uma pesquisa dessa política, por meio de métodos qualitativos, e contribuir para um debate sobre o

papel da universidade na organização de informações e no desenvolvimento de pesquisas para a avaliação de políticas públicas. Ou seja, pesquisas que possam gerar subsídios para a tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de políticas públicas, com ênfase no entendimento das dimensões sociais e espaciais da cidade.

O procedimento metodológico utilizado para realizar a pesquisa do Programa Areninha começou por um estudo aprofundado da cidade de Fortaleza, enquanto *locus* desse programa. Nesse sentido, foram aplicados questionários com utilizadores de Areninhas de diferentes bairros da cidade. Os questionários com questões abertas e fechadas nos possibilitaram analisar indicadores de percepção sobre a política e também sobre a cidade. A aproximação com as pessoas que vivenciam essa política, juntamente com os indicadores dos bairros, onde os equipamentos estão instalados, nos permitiu desenvolver a avaliação de uma política pública a partir das dimensões sociais. Acreditamos que um conhecimento aprofundado do lugar, no sentido espacial e social, onde as políticas são implementadas contribui para boas práticas de gestão de políticas públicas. Realizamos também uma discussão sobre avaliação de programas e políticas na perspectiva integral.

## A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA INTEGRAL

A avaliação de programas e políticas públicas é uma ferramenta importante para constatar e assegurar a consistência entre a ação pública e as expectativas sociais, promovendo estudos e avaliações de políticas públicas em base a evidências científicas que aplique uma perspectiva integral de métodos e enfoques (Luna, 2014). Os modelos de avaliação incluídos no ciclo das políticas públicas atualmente é associada em menor medida a um momento *ex post*, sendo necessário que a avaliação seja vista desde um enfoque integrativo, dinâmico e contínuo. A avaliação inicia desde a identificação dos problemas que se requerem atender e da compreensão dos fatores que os ocasionam, permitindo estudar os objetivos de cada etapa em que o programa ou política estejam imersos (Espinoza, 2014).

Frente a este cenário faz-se necessário identificar diferente combinações de métodos e teste que possa ser úteis quando deseja-se avaliar o funcionamento da intervenção pública. Um dos pontos de discussão da abordagem metodológica, gira entorno da utilização de métodos quantitativos ou qualitativos. Discussão presente no campo da avaliação, tanto desde o ponto de vista paradigmático, como no processo prático da execução. A avaliação quantitativa está orientada aos objetivos concretos que desejam-se estudar e defende o uso de métodos quantitativos, mediante às técnicas estatísticas e os instrumentos empregados que serão independentes do viés do avaliador. Por sua parte, a avaliação qualitativa é livre de objetivos concretos, sendo um

enfoque não estruturado, com claro componente de “subjetividade”, considerando que todo conhecimento ou informação é importante para entender o funcionamento e os alcances conseguidos pelas políticas. Esta avaliação orienta-se a processos de desenvolvimento descritivos, interpretativos, proporcionando informação profunda da política. Neste sentido, a relação desejada entre a perspectiva quantitativo e perspectiva qualitativo é de complementaridade. Ou seja, enquanto o quantitativo se ocupa de ordens de grandezas e as suas relações, o qualitativo é um quadro de interpretações para medidas ou a compreensão para o não quantificável. (Argentina, 2016)

Os diferentes desenhos, métodos e/ou técnicas devem ser utilizados com precisão científica, isto é, levando-se em conta as especificidades e a adequação de cada um ao processo de avaliação, de forma distinta e ao mesmo tempo, combinada. Isto significa, que a utilização de diferentes métodos, não apenas considera a integração de enfoques e perspectiva, mas também a conexão dos resultados obtidos deste, e que propicia uma maior solidez às conclusões finais de uma avaliação (Minayo, et al., 2008).

Nesta pesquisa seguiu-se uma estratégia metodológica que integrou dados de natureza quantitativa e qualitativa, utilizando diferentes perspectivas teóricas, fontes de informação e metodologias. Este processo deriva da complexidade da temática da política pública estudada e da ausência de dados que englobem todas as suas dimensões que permitam responder às perguntas de interesses.

## FORTALEZA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ARENINHA

O município de Fortaleza é a capital do Estado do Ceará e 5ª maior do país (314.930 km de área total). Segundo o Censo de 2010, na cidade moram 2.452.185 habitantes. Somada a esse número a população dos demais municípios, componentes da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), o total de habitantes alcança os 3.818.380. Segundo dados da Prefeitura de Fortaleza essa população é suficiente para torná-la uma “megalópole”, com todas as vantagens e dificuldades decorrentes dessa condição.

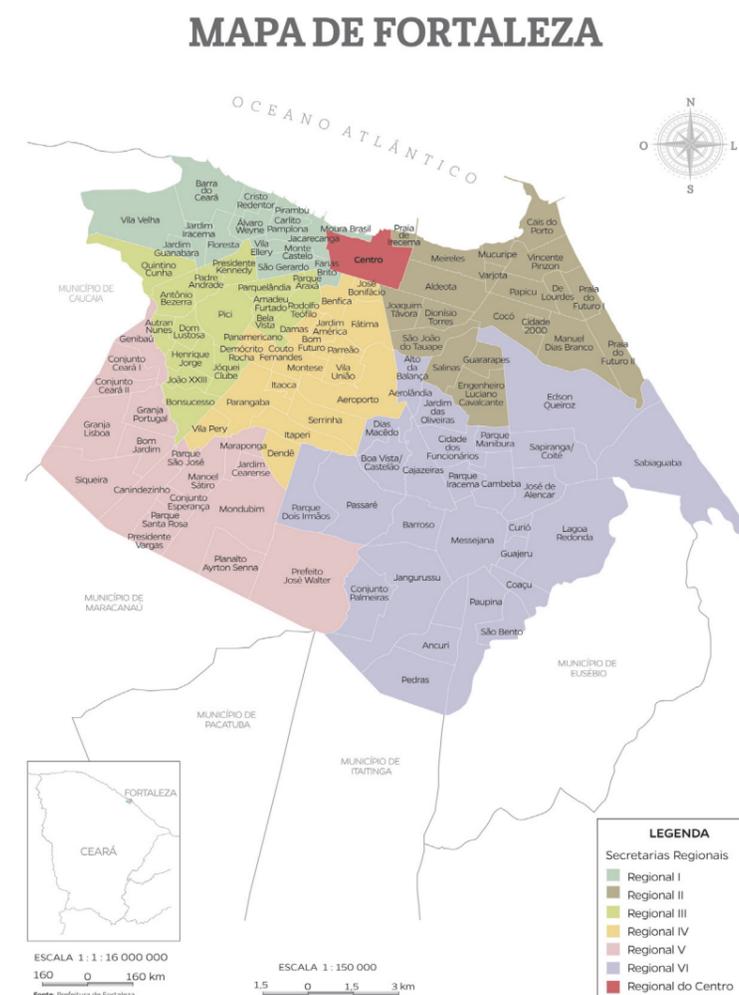
Desde 1997 a administração executiva da Prefeitura de Fortaleza está dividida em regionais, nesse sentido, Fortaleza está dividida administrativamente em sete Secretarias Executivas Regionais (SER), todas são constituídas por um aglomerado de bairros com exceção da Regional do Centro (CERCEFOR). Essas regionais abrigam atualmente 119 bairros em cinco distritos que, historicamente, eram vilas isoladas ou mesmo municípios antigos que foram incorporados à capital em decorrência da expansão dos limites do município. Foi o que aconteceu com antigos

municípios de Parangaba e Messejana. (Fortaleza, 2018).

Essa divisão em regionais é importante tendo em vista a dimensão da cidade de Fortaleza, porém, dentro de uma mesma SER encontramos indicadores extremamente diversos, como por exemplo, a renda média e o IDH. No caso dos habitantes dos bairros da SER IV, temos a renda média do Bairro de Fátima com o valor de R\$ 1.756,11 e IDH de 0,69, enquanto no bairro Aeroporto a renda média é de R\$ 398,13 e o IDH é 0,18.

Atentos aos diversos problemas que essa disparidade de indicadores pode acarretar e sabendo que uma das justificativas do Programa Areninha foi construir os equipamentos em bairros com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), realizamos uma análise do perfil socioeconômico dos domicílios nos bairros com Areninhas já instaladas. Consideramos importante descrever as características que retratam as condições domiciliares destes bairros, como elementos para avaliar a política.

**Figura 1 – Localização do município de Fortaleza, com as Secretárias Regionais, no Estado de Ceará.**



Fonte: <http://www.anuariodoceara.com.br/mapa-de-fortaleza>.

É importante ressaltar que a ideia da construção das Areninhas partiu do secretário de esportes, Márcio Lopes, na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio. Segundo Jeferson Carvalhal (Coordenador de Equipamentos da Prefeitura Municipal de Fortaleza) foi devido ao alto custo para a manutenção com a grama de quatro estádios de futebol de bairros na periferia da cidade que foi idealizado a adoção de gramas sintéticas, para baratear os custos. O projeto inicial foi fazer a desapropriação e instalação da grama sintética no já tradicional Campo do América, localizado no bairro Meireles. Pela proximidade da Copa do Mundo de 2014 e a construção ou reformas de estádios com o nome de Arenas, para abrigar os jogos do mundial, o Campo do América foi requalificado e batizado como Areninha, inaugurado em junho de 2014. Com o sucesso dessa política, outros campos na periferia da cidade começaram a ser transformados em Areninhas e foi iniciado o Projeto Atleta Cidadão, com uma política pública para inserir crianças e jovens no desporto.

Entre os anos de 2014 e 2017 já foram construídas 22 Areninhas, em diferentes bairros da periferia da cidade. Geralmente, os equipamentos são construídos onde já existe um campo de futebol mantido por times dos bairros ou atendendo a uma demanda da população.

Em 2017 os dados da Prefeitura de Fortaleza mostram que dos 119 bairros de Fortaleza, 16% (19) deles conta com ao menos um equipamento municipal do Programa Areninha. A nossa pesquisa identificou também que nos bairros com Areninhas mais de 75% dos domicílios têm rendimento domiciliar per capita de até um salário mínimo, e menos de 30% de mais de dois salários mínimos (a exceção do Bairro Meireles e Rodolfo Teófilo (ver tabela 1). Estes dados são muito diferentes, quando comparamos com os domicílios que não contam com o equipamento municipal das “Areninhas”. Confirmando assim, o baixo rendimento e consequentemente a necessidade de equipamentos públicos de lazer nesses espaços da cidade.

Nos domicílios dos bairros com Areninhas, observou-se também que em mais de 25% algum morador recebeu dinheiro oriundo de programa social do governo, especificamente nos bairros de Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Barroso, José Walter, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna.

Em relação às condições habitacionais dos bairros que contam com Areninhas, observou-se que ainda existem um percentual importante de domicílios com esgotamento sanitário inadequado

(não existe instalação sanitária ligada à rede coletora de esgoto ou à fossa séptica), destacando-se os bairros de Aracapé, Barroso, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança, Messejana e Planalto Ayrton Senna, que contam com menos de 62% de domicílios com esgotamento adequado.

**Tabela 1. Características Socioeconômicas dos domicílios dos bairros com equipamento municipal “Areninha”.**

Bairros	Rendimento Domiciliar Per capita		Tem esgotamento Sanitário adequado*	Rede Geral de Distribuição de água	Tem acesso à internet desde seu domicílio	Famílias que recebem algum benefício social
	Até 1 SM	2 a mais SM				
Meireles	9,1%	82,8%	100,0%	98,1%	98,1%	5,9%
Pirambú	77,4%	5,0%	88,6%	84,7%	39,1%	29,8%
Pici	76,4%	7,9%	89,4%	96,9%	25,2%	26,5%
Genibaú	75,3%	6,8%	79,8%	97,5%	28,4%	26,8%
Quintino Cunha	69,5%	9,4%	87,5%	82,5%	27,8%	28,7%
Vila União	63,2%	17,2%	85,4%	94,6%	17,1%	20,2%
Aracapé	67,1%	13,8%	45,7%	96,1%	27,6%	23,2%
Conjunto Ceará II	71,7%	8,5%	79,2%	98,4%	23,4%	29,0%
Conjunto Palmeiras	88,1%	1,1%	85,0%	96,1%	18,7%	33,4%
Barra do Ceará	75,6%	6,1%	92,0%	85,7%	25,9%	28,6%
Rodolfo Teófilo	39,6%	34,7%	93,5%	93,8%	13,7%	12,8%
Barroso	60,8%	19,8%	68,2%	96,5%	18,8%	29,6%
Monte Castelo	48,0%	28,0%	90,2%	85,8%	16,0%	18,7%
José Walter	54,5%	17,4%	80,8%	97,1%	28,3%	24,7%
Parque Dois Irmãos	57,7%	17,6%	61,4%	93,1%	22,6%	19,6%
Conjunto Esperança	82,0%	4,2%	53,5%	99,2%	42,2%	36,1%
Praia do Futuro I	38,7%	45,5%	87,3%	94,4%	11,0%	14,9%
Messejana	52,1%	20,5%	57,2%	96,0%	17,8%	21,2%
Planalto Ayrton Senna	81,6%	4,5%	44,6%	95,1%	42,1%	32,7%
Outros	57,1%	22,6%	73,1%	92,2%	16,5%	21,1%
Total	59,3%	20,9%	74,4%	92,8%	17,5%	22,3%

\*Instalação sanitária ligada à rede coletora de esgoto ou à fossa séptica

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Considerando o atendimento por rede geral de abastecimento de água, entre os bairros com Areninhas, observa-se que ainda existem domicílios que não contam com este serviço, sendo mais significativo nos bairros de Pirambú, Quintino Cunha, Vila União, Barra do Ceará, Rodolfo Teófilo, Barroso, Monte Castelo, Praia do Futuro I e Planalto Ayrton Senna.

Com relação à proporção de domicílios atendidos por serviço de coleta de lixo, a diferença também foi relevante Pici, Vila

União, Rodolfo Teófilo, Monte Castelo, José Walter, Parque Dois Irmãos, Praia do Futuro I e Planalto Ayrton Senna, menos de 90% dos domicílios.

Em relação à posse dos bens mais difundidos nos domicílios, as diferenças são expressivas quanto ao acesso de internet entre os domicílios dos bairros com Areninhas, sobretudo nos bairros Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Aracapé, Barra do Ceará, José Walter, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança, Planalto Ayrton Senna, ou seja, nestes bairros menos de 75,1% dos domicílios têm acesso à internet em casa.

### O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MORADORES DOS BAIRROS COM ARENINHAS

No grupo residente nos bairros com Areninhas, as crianças e adolescentes representam 30% da população (exceto Meireles e Rodolfo Teófilo) e os idosos de 60 anos ou mais de idade, menos de 10%. Em relação à classificação por cor ou raça, verificou-se que a proporção de pessoas que se enquadraram como pretas ou pardas foi mais elevada na população residente em domicílios dos bairros com Areninhas, sendo maior nos bairros de Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Aracapé, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Barroso, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna (acima de 65%)

Com relação à proporção de pessoas com pelo menos o ensino médio concluído, os moradores dos bairros com Areninhas como Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Vila União, Aracapé, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna, a proporção deste grupo foi menor que 30%, mas enquanto isso, para os moradores dos outros bairros, essa porcentagem é maior. A taxa de analfabetismo foi outro indicador que mostrou a diferença em termos educacionais entre os bairros. Na população de 10 anos ou mais de idade, a taxa de analfabetismo foi maior de 6% em grande parte dos bairros com Areninhas, sendo ainda maior nos bairros Pirambu, Pici, Genibaú, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna (mais de 8%).

**Tabela 2. Características Socioeconômicas dos moradores dos bairros com equipamento municipal “Areninhas”. Fortaleza. 2010.**

Bairros	Idade		Pretas ou Pardas	Pelo menos Ensino Médio	Analfabetos + 10 anos	Ocupados + 10 anos	Ocupados 10 – 14 anos	Emprego Registrados
	0-18	60 +						
Meireles	16,6%	18,2%	32,5%	71,6%	1,1%	59,5%	0,0%	51,6%
Pirambú	33,5%	11,9%	70,2%	21,8%	10,5%	43,4%	2,7%	55,3%
Pici	33,2%	7,2%	71,1%	23,0%	8,0%	51,5%	4,7%	49,3%
Genibaú	33,7%	7,9%	65,5%	24,1%	9,0%	54,1%	4,7%	45,9%
Quintino Cunha	33,4%	6,9%	65,2%	27,3%	7,2%	53,4%	5,6%	50,0%
Vila União	29,8%	11,8%	61,6%	31,0%	7,7%	50,4%	5,7%	55,7%
Aracapé	34,0%	6,8%	66,2%	29,7%	6,0%	53,9%	4,9%	56,6%
Conjunto Ceará II	32,2%	10,1%	65,9%	27,8%	8,9%	51,9%	3,7%	49,3%
Conjunto Palmeiras	35,9%	4,9%	73,7%	11,0%	12,0%	40,6%	6,4%	53,0%
Barra do Ceará	33,9%	7,9%	71,6%	23,0%	8,6%	52,5%	6,3%	51,8%
Rodolfo Teófilo	21,7%	14,5%	56,1%	53,1%	3,4%	53,9%	1,8%	57,4%
Barroso	34,2%	6,1%	67,8%	32,7%	6,8%	55,7%	1,7%	51,3%
Monte Castelo	27,4%	13,0%	63,9%	42,9%	4,6%	50,1%	2,0%	53,3%
José Walter	28,0%	12,6%	60,8%	37,1%	4,8%	52,5%	1,6%	59,2%
Parque Dois Irmãos	32,7%	6,2%	65,0%	33,3%	5,8%	54,0%	3,2%	52,1%
Conjunto Esperança	37,3%	5,8%	71,8%	17,9%	9,7%	52,4%	8,1%	43,5%
Praia do Futuro I	29,0%	10,0%	50,8%	45,6%	5,3%	59,0%	4,8%	52,0%
Messejana	28,5%	10,0%	59,8%	38,0%	4,8%	55,6%	4,1%	54,4%
Planalto Ayrton Senna	37,3%	5,6%	71,0%	18,7%	11,1%	50,9%	3,3%	45,5%
Outros	29,6%	10,2%	61,4%	35,5%	6,3%	53,3%	4,0%	53,3%
Total	30,4%	9,8%	62,6%	33,8%	6,6%	53,1%	4,1%	52,7%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O nível da ocupação (percentual de pessoas ocupadas na população de 10 anos ou mais de idade) na parcela residente em bairros com Areninhas foi menor (menor de 53,0%) em comparação a outros bairros, destacando-se os bairros do Pirambú, Pici, Vila União, Conjunto Ceará II, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Monte Castelo, José Walter, Conjunto Esperança e Planalto Ayrton Senna. A inserção de crianças e adolescentes (de 10 a 14 anos) na população ocupada ainda existe uma porcentagem que deve ser considerada entre os moradores de bairros com Areninhas, sobretudo nos bairros de Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Vila União, Aracapé, Conjunto Palmeiras, Barra do Ceará, Conjunto Esperança, Praia do Futuro I e Messejana (mais de 4,1%).

Por fim, as pessoas com emprego registrado (com carteira de trabalho assinada, militares e funcionários públicos estatutários) representavam menos de 52% nos bairros com Areninhas, como no Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Conjunto Ceará II, Barra do Ceará, Barroso, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança, Praia do Futuro I e Planalto Ayrton Senna, enquanto os bairros sem areninhas essa porcentagem está acima de 53%.

Considerando os indicadores socioeconômicos analisados dos moradores dos bairros que contam com Areninhas, observa-se que na maioria destes, as condições de precariedade persistem, tornando-as áreas de vulnerabilidade social e econômicas. Desta forma, o projeto das Areninhas pode ser visto com um modelo de intervenção pública que objetiva ajudar a superar as condições de vulnerabilidade da população. Além disso, deve-se considerar que o bairro do Meireles, onde está localizada a Areninha do Campo do América, encontra-se na área nobre da cidade de Fortaleza, no entanto, a comunidade no entorno da Areninha, possui uma realidade social muito diferente com o que apresenta o bairro, mas que por questões de limitação de informação, não é possível observar o grau de vulnerabilidade do entorno do equipamento.

### ARENINHA: AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE DIMENSÕES SOCIAIS E TERRITORIAIS

Durante o trabalho de pesquisa, ouvimos 67 pessoas que moram próximos ou utilizam as Areninhas. Os entrevistados moram ou utilizam as Areninhas de 16 diferentes bairros da cidade de Fortaleza. O Quadro 1 detalha o perfil dos entrevistados, classificando-os de acordo com: sexo, escolaridade, uso de Areninhas e a distância entre suas residências e as Areninhas.

Quadro 1. Perfil das pessoas entrevistadas	
Características	Distribuição
<b>Bairros das Areninhas</b>	Meireles, Pirambú, Pici, Genibaú, Quintino Cunha, Vila União, Aracapé, Conjunto Ceará, Barra do Ceará, Rodolfo Teófilo, Monte Castelo, José Walter, Parque Dois Irmãos, Praia do Futuro I, Messejana e Planalto Ayrton Senna.
<b>Gênero</b>	Masculino (62,7%) e feminino (37,3%)
<b>Cor ou raça</b>	Pardo (56,7%), Negro (23,9%) e Branco (16,4%)
<b>Escolaridade</b>	Até ensino médio incompleto (31,3%), ensino médio completo até superior incompleto (55,2%) e ensino superior completo (13,4%)

<b>Renda familiar</b>	Renda média de 2,57 salários mínimo
<b>Uso das Areninhas</b>	Com frequência (32,8%), Pouca frequência (41,8%) e Não usa (25,4%)
<b>Distância entre as residências e as Areninhas</b>	Mora perto (68,7%) e mora longe (31,3%)

O paradigma de pesquisa qualitativa não incide sobre um universo vasto como na abordagem quantitativa, mas objetiva obter o máximo de informação sobre valores, crenças e o processo do fato social em estudo, para ter uma visão de conhecimento do mundo específico, por meio do estudo e análise dos seus atores (Minayo, 2012). Desta forma, a análise de dados qualitativos neste estudo será realizada através de uma abordagem analítica baseada na contagem da frequência da aparição de características no conteúdo das mensagens. É uma técnica que busca a descrição objetiva, sistemática quantitativa e qualitativa do conteúdo manifesto da comunicação.

A seguir ressaltam-se os pontos positivos e negativos encontradas em relação à implementação do projeto de equipamento municipal Areninha da cidade de Fortaleza, pois acreditamos que as informações dos nossos entrevistados são fundamentais para uma avaliação de políticas públicas no âmbito espacial e social.

Em relação ao uso das Areninhas, os entrevistados em geral indicaram que costumam utilizar com frequência o equipamento, sobretudo porque eles são espaços de convívio. Quanto ao uso um entrevistado informou que: *“uso sempre que posso, ambiente bom para estar com os amigos”*. Em relação à pertença de algum projeto, os entrevistados de forma geral não fazem parte de algum projeto nem de algum time de futebol, mas indicaram conhecer o projeto “Atleta Cidadão”, assim um entrevistado diz *“Não pertencço a nenhum time e conheço o projeto”*. Sobre os espaços que atualmente são ocupados pelas Areninhas, os entrevistados mostraram-se a favor da existência dos novos equipamentos municipais, embora eles já estivessem acostumados a utilizar o espaço, antes da construção do equipamento, eles destacam o esforço pela implementação da política pública. Nesse sentido, um entrevistado indica que *“Havia um campo de terra batida, muito malconservado, sem nenhum equipamento de lazer para a comunidade”*. É importante ressaltar que essa mesma ideia prevalece por muitos dos entrevistados quando se referem às novas Areninhas.

Sobre a distância das residências dos entrevistados em relação às Areninhas, eles referem-se que moram perto, tanto em tempo,

como em distância geográfica. Isto mostra que as Areninhas estão localizadas em espaços acessíveis. Com respeito aos usuários das Areninhas, os entrevistados em forma geral frequentam esse espaço acompanhado independente de idade, mostrando que esses espaços incentivam o convívio social com amigos e vizinhos, para realizar atividades de esporte e lazer.

Sobre os perigos do entorno das Areninhas, embora, a maioria dos entrevistados indique que não são perigosos, identificamos nas respostas ideias e opiniões diferentes em relação aos bairros e às Areninhas. No caso, dos bairros de Conjunto Ceará, Rodolfo Teófilo e Vila União, os entrevistados não veem perigo no entorno das Areninhas, sobretudo porque são lugares que ficaram mais movimentados e são espaço de lazer. Um dos moradores do bairro Conjunto Ceará diz “*não, porque é lugar de lazer*”. Entre os bairros nos quais os moradores indicaram ser perigoso o entorno do equipamento, destacam-se, Meireles, Pirambú, Quintino Cunha e Barra de Ceará. Entre as causas pelas quais eles, acreditam ser perigoso estão a falta de policiamento e os altos índices de assaltos, que são registrados. Sobre esse tema um entrevistado do bairro Quintino Cunha diz “*Sim, muitas pessoas usando drogas, tiroteios e etc*”. Frente a estas posições, duas entrevistas chamam atenção, a de um morador do Meireles que utiliza com frequência a Areninha e diz, “*Sim, a cidade no geral está muito perigosa*” e a fala de um morador do Pici que diz: “*Já foi pior, a Areninha tem ajudado na iluminação e uso do lugar pelas pessoas*”. Estas duas falas demonstram que o problema de insegurança no entorno das Areninhas, não é alheio aos problemas que tem enfrentado a população de Fortaleza como um todo, e que qualquer tipo de projeto que melhore a conjuntura atual é bem aceito pela população.

Em relação aos aspectos mais positivos do projeto Areninha, destaca-se a estrutura do campo, a grama sintética e o espaço para jogar bola. Nesse sentido, um usuário da Areninha do bairro de Aracapé aponta como um fator positivo: “*A oportunidade dos jovens do bairro de terem algum espaço de lazer*”. Sobre o que menos gostam, identificamos críticas em relação à infraestrutura do equipamento como os banheiros e bebedouros instalados no campo, um outro fator negativo identificado é a insegurança que se vivem no entorno das Areninhas, como destaca um morador e frequentador da Areninha do Campo do América no bairro Meireles: “*O entorno da Areninha é o que menos gosta*”, fala que se repete quando os entrevistados são perguntados sobre os pontos a ser melhorados pelas Areninhas.

Sobre a nota concedida às Areninhas (de 0 a 10), embora existam algumas sugestões de melhoras, destaca-se que as notas estão entre 8 e 10. Notas explicada pela dicotomia de opiniões, por um lado, reconhecem que estes espaços são ações de lazer e diversão, mas

também se referem à preocupação pelo cuidado, manutenção dos equipamentos e a insegurança do entorno das areninhas. Assim um frequentador da Areninha do Quintino Cunha diz “*a construção da Areninha contribuiu bastante para o bem-estar e a qualidade de vida da população da região, é um ambiente de descontração e de lazer de crianças, jovens, adultos e idosos. A comunidade sentiu-se valorizada por receber o equipamento. A construção da Areninha se deu no local onde por muitos anos se conhecia por Campo do Flamenguinho (muito comum até hoje), um espaço de lazer antes já utilizado pela população*”.

As informações de nossos interlocutores indicam que existe uma relação entre lazer, Areninhas e progresso do bairro, porém também se encontram pontos negativos em relação à sustentabilidade do equipamento e a insegurança que se vive no bairro. Isto é, os espaços de convívio incentiva as pessoas a frequentar e utilizar esses equipamentos, por serem acessíveis para os moradores desses bairros.

Estes equipamento estão convertendo-se em lugares movimentados e novas opções de lazer para os jovens e crianças. Por outro, destaca-se algumas preocupações entre os frequentadores das Areninhas, especialmente relacionadas com a manutenção do espaço, principalmente pela sustentabilidade da infraestrutura e o futuro próximo da continuidade das Areninhas.

Sobre a preocupação dos perigos dos entornos das Areninhas, é possível conjecturar, que este é um problema observado na cidade de Fortaleza de forma geral, tal como mostra os dados da Secretaria de Segurança do Ceará, que apontam que, entre janeiro e março de 2018 uma área Integrada por sete bairros de Fortaleza registrou 622 assaltos; isto é, uma média de sete ocorrências todos os dias. Frente a isto, o sucesso do projeto das Areninhas está sujeito a um planejamento conjunto de implementação de políticas públicas de lazer, manutenção e segurança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da nossa pesquisa busca contribuir para o conhecimento de uma política pública em relação às dimensões sociais e territoriais, acreditamos que o conhecimento do território e o diálogo com as pessoas que vivenciam a política é fundamental para o processo de avaliação.

A nossa pesquisa do ponto de vista metodológico, indica a necessidade de considerar no processo de avaliação das políticas públicas, uma característica integral e dinâmica orientada pelas análises das ações que se realizam nas diferentes etapas da política pública. A aplicação dessa integração cria uma sinergia entre os diferentes

enfoques, métodos, desenhos e setores que envolvem a avaliação de uma política, de tal forma que coloca em prática estratégias de avaliação segundo às políticas estudadas, superando a dicotomia dos métodos de pesquisa quantitativo e qualitativo, convertendo-se numa estratégia complementar e seus resultados propiciam uma maior solidez às conclusões finais de uma avaliação.

Alguns pontos que gostaríamos de levantar à guisa de conclusões são: quando a uma crítica a “Avaliação Discurso”; ou seja, identificamos no discurso oficial uma defesa da Avaliação de Políticas Públicas, porém para além do discurso encontramos somente uma avaliação elaborada pelo Observatório da Governança Municipal, no ano de 2016, uma avaliação de somente quatro Areninhas. Nesse sentido, percebemos que o Programa Areninha atende a uma demanda social, mas falta avaliação para a continuidade e superação dos problemas, identificados ao longo da pesquisa, como manutenção e sustentabilidade da infraestrutura .

Um outro ponto que gostaríamos de ressaltar é o da necessidade de um diálogo entre a universidade, a gestão pública e as diferentes perspectivas e metodologias da Pesquisa Avaliativa. Ou seja; a avaliação enquanto “funções”: Técnica, Política e Acadêmica (Ozanira, 2008). Consideramos também de fundamental importância, o diálogo com pesquisas já realizadas no âmbito da Avaliação de Políticas Públicas, levando-se em consideração os modelos de avaliação, que vêm sendo desenvolvidos pelo Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (Rodrigues, 2011, Gussi, 2008, Gonçalves, 2008). Defendemos a importância de ampliar as possibilidades da avaliação de políticas públicas numa perspectiva qualitativa e quantitativa de forma Integrada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA - Jefatura de Gabinete de Ministros. Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. 54 páginas. 2016.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 9. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2014.

ESPINOZA S. E. “**evaluación integral: Un camino para analizar los programas sociales del sector público mexicano**”, In: Congreso ALAS Costa Rica 2015, XXX “Pueblos en Movimiento: Un nuevo diálogo en las Ciencias Sociales. San José, Costa Rica 2016.

FORTALEZA. **Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017 - Biênio 2014-2015**. Fortaleza, 2016. Disponível em: <[https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos\\_pdfs/sepog/PPA/4Avaliacao\\_PPA\\_2014-2017\\_2014-15.pdf](https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/4Avaliacao_PPA_2014-2017_2014-15.pdf)>. Acesso em: 1 maio. 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **A Cidade**. 2018. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/a-cidade>>. Acesso em: 1 maio. 2018.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. **Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais**. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 17-28.

GUSSI, Alcides Fernando. **Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008.

LUNA G. R. **El nuevo paradigma de la evaluación de las políticas públicas**. REICE Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas, 2 (4). pp. 34-48. 2014.

MARICATO, Ermínia. “**As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil**”, In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único – Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 3ª Ed. 2002

MINAYO, M.C.S. et al. (Org) “ **Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais** “. 3ª Reimpressão: 2010 (1ª edição: 2005). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. 244 p.

MINAYO, M. C. S. & SANCHES, **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?**. Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/sep, 1993.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, nº 16, p. 55-73, 2011.