



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

JOSIETTE DE NAZARÉ SILVA DA COSTA

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESSOA IDOSA: UMA ANÁLISE DO PLANO
PLURIANUAL 2022-2025 DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ/AP**

FORTALEZA – CEARÁ
2023

JOSIETTE DE NAZARÉ SILVA DA COSTA

As políticas públicas para a pessoa idosa: uma análise do Plano Plurianual 2022-2025 do município de Macapá/AP

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Costa, Josiette de Nazare Silva da.

As políticas públicas para a pessoa idosa: uma análise do Plano Plurianual 2022-2025 do município de Macapá/AP [recurso eletrônico] / Josiette de Nazare Silva da Costa. - 2023.

93 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Antonio Germano Magalhaes Junior.

1. Políticas públicas. 2. Pessoa idosa. 3. Plano plurianual. 4. Gestão municipal. . I. Título.


JOSIETTE DE NAZARÉ SILVA DA COSTA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESSOA IDOSA: UMA ANÁLISE DO
PLANO PLURIANUAL 2022-2025 DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ/AP


Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 16/01/2023


BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 ANTONIO GERMANO MAGALHAES JUNIOR
Data: 14/04/2023 09:41:57-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Júnior (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Documento assinado digitalmente
 MARIA ANDREA LUZ DA SILVA
Data: 17/04/2023 18:41:54-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Maria Andréa Luz da Silva
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Documento assinado digitalmente
 MARIA TERLA SILVA CARNEIRO DOS SANTO
Data: 18/04/2023 09:26:13-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Maria Terla Silva Carneiro dos Santos
Secretaria da Educação do Ceará – SEDUC/CE

À memória de nossa colega de turma
Sueli Braga

AGRADECIMENTOS

Crete da existência de um Deus Supremo, agradeço à vida e a alegria de viver esse momento.

Agradeço a UECE pela oportunidade que abracei com dedicação e o propósito de concluir essa caminhada.

Agradeço ao meu orientador professor doutor Antônio Germano de Magalhães Júnior por ter aceitado o meu convite.

Agradeço aos nossos professores que repassaram seus conhecimentos de maneira brilhante.

Agradeço a minha mãe Eliette e ao meu irmão Wendell Renatto pelo apoio e incentivo para que eu alcançasse esse sonho.

Agradeço ao meu pai José Gomes e ao meu irmão João Paulo, embora ausentes fisicamente, sempre foram a minha fonte de inspiração para que eu alcançasse os meus objetivos acadêmicos.

Agradeço aos meus colegas mestrandos, especialmente ao nosso grupo de trabalhos acadêmicos: Janaína, Ana Corina, Esmeralda, Cátia e Sueli (*in memoriam*).

Agradeço à colega de turma Ana Corina que me deu apoio nos momentos difíceis durante a dissertação e mudou o rumo da minha pesquisa sugerindo com que eu optasse em pesquisar o plano plurianual conectado ao tema políticas públicas para pessoas idosas.

A todos aqui mencionados, a minha sincera gratidão.

“Envelhecer é o único meio de viver muito tempo. A idade madura é aquela na qual ainda se é jovem, porém com muito mais esforço. O que mais me atormenta em relação às tolices de minha juventude, não é havê-las cometido, é sim não poder voltar a cometê-las. Envelhecer é passar da paixão para a compaixão”. (Albert Camus)

RESUMO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a pessoa idosa teve seu direito de proteção social assegurado por meio de leis mais específicas como o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) considerado um marco na legislação brasileira, ainda, na Carta Magna, conforme dispõe o § 1º do inc. I do Art.165, houve a criação do plano plurianual (PPA) como um instrumento de planejamento estratégico e orçamentário com diretrizes, objetivos e metas quadrienais da administração pública e a oferta de políticas públicas, portanto, essa pesquisa expõe duas realidades emergentes no Brasil, a primeira, é o aumento no índice de pessoas idosas e a segunda, é a implantação de políticas públicas para essa demanda. A pesquisa tem por objetivo geral analisar como as políticas públicas para a pessoa idosa estão expressas/contempladas no PPA 2022-2025 do município de Macapá/AP. No percurso metodológico utilizou-se a técnica de pesquisa documental; qualitativa e explicativa. O universo da pesquisa é o plano plurianual que é um documento oficial de planejamento da gestão pública. O lócus da pesquisa é o município de Macapá, capital do estado do Amapá. Os resultados mostraram que dos seis eixos estratégicos do PPA Macapá, estão propostas três políticas públicas direcionadas à população idosa, sendo duas políticas públicas no eixo Desenvolvimento em Saúde Coletiva e uma política pública no eixo Desenvolvimento Humano. Concluímos que apesar do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 14.423, de 2022), garantir em suas disposições preliminares do §1º inciso II do Art. 3º - preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas; na prática, as ações prioritárias do poder público se contrapõem ao dispositivo legal.

Palavras-chave: Políticas públicas. Pessoa idosa. Plano plurianual. Gestão municipal.

ABSTRACT

From the enactment of the Federal Constitution of 1988, the elderly had their right to social protection ensured through more specific laws such as the Statute of the Elderly (Law No. also, in the Magna Carta, as provided for in § 1 of item I of Art.165, there was the creation of the pluriannual plan (PPA) as a strategic and budgetary planning instrument with guidelines, objectives and quadrennial goals of the public administration and the offer of public policies, therefore, this research exposes two emerging realities in Brazil , the first is the increase in the rate of elderly people and the second is the implementation of public policies for this demand. The general objective of the research is to analyze how public policies for the elderly are expressed/contemplated in the PPA 2022-2025 of the city of Macapá/AP. In the methodological path, the documental research technique was used; qualitative and explanatory. The research universe is the multiannual plan, which is an official public management planning document. The locus of the research is the municipality of Macapá, capital of the state of Amapá. The results showed that of the six strategic axes of the PPA Macapá, three public policies are proposed aimed at the elderly population, two public policies in the Development in Collective Health axis and one public policy in the Human Development axis. We conclude that despite the Statute of the Elderly Person (Law nº 14.423, of 2022), guarantee in its preliminary provisions of §1st item II of Art. 3rd - preference in the formulation and execution of specific public social policies; in practice, the priority actions of the public power are opposed to the legal provision.

Keywords: Public policy. Elderly. Multi-year plan. Municipal management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Políticas públicas e atores no processo político.....	20
Figura 2 - Tipologia das políticas públicas.....	22
Figura 3 - O ciclo de políticas públicas.....	24
Figura 4 - Sistema integrado de planejamento e orçamento brasileiro.....	61
Figura 5 - As etapas de elaboração do PPA.....	63
Figura 6 - O ciclo de gestão no PPA.....	69
Figura 7 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS.....	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Políticas públicas nos diversos olhares.....	18
Quadro 2 -	Fases do ciclo de políticas públicas.....	25
Quadro 3 -	Marcos históricos antes da promulgação da CF/88.....	29
Quadro 4 -	Direitos conquistados, no âmbito federal, pelas pessoas idosas a partir da promulgação da CF/88.....	34
Quadro 5 -	Direitos fundamentais no Estatuto da Pessoa Idosa.....	38
Quadro 6 -	Alguns dos principais dispositivos legais que ancoram a proteção e os direitos da pessoa idosa.....	39
Quadro 7 -	Etapas da análise do PPA Macapá (2022-2025).....	56
Quadro 8 -	Estrutura do Plano Plurianual e suas definições.....	59
Quadro 9 -	Diretrizes estruturantes do PPA Macapá (2022-2025).....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População idosa no Brasil, Amapá e Macapá	49
Tabela 2 - Índices do IDHM	49
Tabela 3 - IDHM do Município de Macapá	50
Tabela 4 - Metas e prioridades para 2022 – PPA Macapá	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANG	Agência Nacional de Gerontologia
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF/88	Constituição Federal de 1988
COMDPI	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
D.O.M	Diário Oficial Municipal
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Índice de Envelhecimento
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não-governamental
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OPI	Orçamentos Plurianuais de Investimentos
PPA	Plano Plurianual
PNI	Política Nacional do Idoso
PNSPI	Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa
PMM	Prefeitura Municipal de Macapá
PPA	Plano Plurianual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROBEM	Programa de Saúde e Assistência ao Cidadão
PRODES	Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Macapá
PROAD	Programa de Administração de Macapá
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SBGG	Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia
SESC	Serviço Nacional do Comércio
TFA	Território Federal do Amapá
UBS	Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	MARCO TEÓRICO	18
2.1	Políticas públicas: dimensão histórica e conceitual	18
2.1.1	Políticas públicas para a pessoa idosa	36
2.2	Envelhecimento da população	40
3	PERCURSO METODOLÓGICO	51
3.1	O lócus da pesquisa	51
3.2	Itinerários da pesquisa	53
3.2.1	Coleta dos dados	55
3.2.2	Análise dos dados	56
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	57
4.1	Plano Plurianual Municipal: caracterização do PPA 2022-2025 de Macapá	57
4.1.1	Plano Plurianual Municipal: principais aspectos	61
4.1.2	Etapas de Elaboração do PPA 2022-2025 “De coração por Macapá”	69
4.2	Plano plurianual 2022-2025 de Macapá: as políticas públicas para a pessoa idosa	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

Os altos índices de pessoas idosas se tornaram um fenômeno mundial, inclusive no Brasil, portanto, a atual mudança no perfil demográfico traz novos desafios, principalmente na implantação de políticas públicas que atendam às necessidades da população idosa que busca cada vez mais os serviços prestados no setor público.

Acerca do envelhecimento populacional no mundo a Organização das Nações Unidas (ONU) (2019), afirma que entre 2017 e 2030, o mundo poderá vivenciar um aumento de 46% em sua população com mais de 60 anos de idade, essa previsão pode levar a população nesta faixa etária até 1,4 bilhão de cidadãos, ultrapassando total global de jovens e de crianças abaixo de 10 anos.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirma que existem mais de 700 milhões de pessoas acima de 60 anos na atualidade. A perspectiva será de que o Continente Asiático contará com a maior concentração enquanto o Continente Africano registrará o maior crescimento proporcional de idosos. Esse crescimento seria mais rápido nos países em desenvolvimento e com isso, irá representar uma das transformações sociais mais importantes do século 21. Todavia, esse índice progressivo de pessoas idosas nos países em desenvolvimento, no caso do Brasil, torna-se algo preocupante, pois até 2030, o país será o sexto maior em número de idosos, isso representa pouco tempo para que o país se prepare para essa demanda.

No Brasil o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), afirma que entre 2012 a 2021 a população brasileira com 60 anos ou mais passou de 11,3% para 14,7%. Em números absolutos, esse grupo etário passou de 22,3 milhões para 31,2 milhões, crescendo 39,8% no período. As regiões onde estão concentradas as pessoas com 60 anos ou mais estão no Sudeste com 16,6% e no Sul com 16,2%, em contrapartida, apenas 9,9% dos residentes no Norte são idosos.

Em comparação com 2012, a população idosa cresceu em todas as regiões e entre os Estados com maior concentração de idosos são Rio de Janeiro com 19,1% e Rio Grande do Sul com 18,6%, enquanto Roraima com 7,7%, tem a menor participação desse grupo etário em sua população. O estado da região norte se destaca pelo menor índice de crescimento comparado às outras regiões do país e, também, pela menor concentração de pessoas idosas por região, portanto, esse baixo

índice despertou a atenção para que se buscasse informações que justifiquem essa diferença entre as demais regiões do país.

Em nível federal, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que se tornou mais abrangente o conceito de proteção social ao idoso, assim, surgiram leis mais específicas em favor das pessoas idosas.

A aprovação da Política Nacional do Idoso (PNI) em 1994, de acordo com Pinheiro e Areosa (2018), visa garantir os direitos sociais permitindo aos idosos: autonomia, integração e atuação na comunidade que fazem parte, permitindo a essa demanda o exercício pleno de sua cidadania.

O Estatuto do Idoso foi sancionado em 1º de outubro de 2003, conforme Veras e Oliveira (2018), o Estatuto representa um passo importante da legislação brasileira, cumprindo o princípio referente à construção de um entorno propício e favorável para as pessoas de todas as idades. O Estatuto possui 118 artigos que consolidam os direitos conferidos pelas diversas leis federais, estaduais e municipais, referentes à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à habitação, ao transporte, à fiscalização de entidades de atendimento e à tipificação de crimes contra a pessoa idosa.

As políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões. A política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Leonardo Secchi (2013), elaborou o ciclo de políticas públicas com sete fases principais, embora, afirmou que não necessariamente essas fases sigam essa determinada ordem: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Na construção de uma política pública, faz-se necessário um planejamento e organização antes de sua implementação, mas anterior a Constituição Federal de 1988 (CF/88), não havia um direcionamento específico e descentralizado para que os governos estaduais e municipais pudessem estruturar, organizar e executar essas políticas públicas e, devido essa lacuna que surgiu através de uma lei o plano plurianual (PPA) inserido no texto da Constituição de 1988 no § 1º do art. 165 e regulamentado pelo Decreto 2.829 de 29/10/1998. O PPA é considerado um instrumento que oficializa o programa do governo eleito e de iniciativa do Poder

Executivo, devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo até o final do primeiro ano do novo governo.

O PPA é definido como um instrumento de planejamento que viabiliza a implementação e gestão de políticas públicas. O PPA é, também, um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo (MILDENBERGER, 2018).

Ante o exposto, o objetivo geral é identificar como as políticas públicas para a pessoa idosa que estão expressas/contempladas no PPA 2022-2025, no município de Macapá/AP. O objeto de investigação recaiu sobre as políticas públicas voltadas à população idosa no município de Macapá.

Diante da importância dessa pesquisa que surgiu durante o curso de pós-graduação em neuropsicologia, o que chamou a atenção foi o fato desta demanda de público idoso está passando por um rápido aumento demográfico na sociedade brasileira. É uma pesquisa relevante, pois o processo de envelhecimento na atualidade vem apresentando dados que estão sinalizando um alerta ao poder público e a implementação de políticas públicas, também, o motivo para que essa pesquisa seja desenvolvida. Convém destacar que, a população de pessoas idosas brasileira, ao longo dos anos vem conquistando direitos sociais e de cidadania, portanto, diante desses fatos que o tema merece ser pesquisado.

Dentro desse contexto, definiu-se a seguinte questão norteadora: De que forma as políticas públicas específicas para a população idosa estão expressas/contempladas no PPA 2022-2025 do município de Macapá?

Nessa linha, o Brasil é um país em desenvolvimento, no entanto, um acontecimento tem chamado à atenção das autoridades públicas e demais segmentos da sociedade - o elevado crescimento da população idosa brasileira, pois, os indivíduos acima de sessenta anos que representavam a menor parcela da população brasileira, na atualidade, vem apresentando um alargamento significativo na estrutura piramidal. Certamente, o serviço na área da saúde, cidadania e outros, requerem maiores demandas pela população de pessoas idosas. Com isso, essa pesquisa mostra-se relevante no contexto social acerca do problema a ser pesquisado.

Diante desse cenário, a hipótese levantada na pesquisa é de que as políticas públicas para pessoas idosas estão sendo inseridas nos PPAs municipais

devido ao aumento da expectativa de vida e outros fatores que apontam para os altos índices no Brasil.

O método da pesquisa quanto à abordagem é qualitativo. A técnica delineada é de pesquisa documental. O corpus documental é o plano plurianual da Prefeitura Municipal de Macapá no quadriênio 2022 a 2025, denominado “De coração por Macapá”. O processo de coleta de dados se deu pela busca bibliográfica, documental e sítios eletrônicos na elaboração do trabalho. A análise de dados foi através do documento oficial - PPA do município de Macapá no quadriênio 2022-2025. Ao final foram apresentados os resultados conclusivos de acordo com os objetivos da pesquisa investigativa.

O território geográfico da pesquisa é o município de Macapá, capital do Estado do Amapá. A cidade de Macapá possui a maior população e densidade demográfica entre os 16 municípios no Estado. O setor público municipal é o órgão responsável pela elaboração, execução e desenvolvimento de políticas públicas na cidade de Macapá.

O trabalho está dividido em cinco seções. Na primeira seção apresenta a introdução deste trabalho. Na segunda seção o marco teórico, onde se descreve as políticas públicas e sua dimensão histórica e conceitual, onde se detalha as políticas públicas para a pessoa idosa e também é descrito uma subseção sobre o envelhecimento da população dando ênfase nos aspectos conceituais, seguido pelo envelhecimento populacional com dados demográficos. Os aspectos conceituais das políticas públicas, os atores e o ciclo das políticas públicas, a trajetória das políticas públicas para a pessoa idosa no Brasil e o Estatuto do Idoso. O plano plurianual como um instrumento de planejamento que elenca os programas que orientam as escolhas das políticas públicas inseridas na agenda pública durante a vigência do mandato do gestor público. A terceira seção apresenta o percurso metodológico da pesquisa. A quarta seção apresenta a análise dos resultados da pesquisa e a quinta e última seção as considerações finais.

Tudo somado, a literatura mostrou que após a promulgação da Constituição Federal em 1988, ou seja, a redemocratização brasileira, um novo olhar voltou-se para os idosos em nosso país e, houve a necessidade de se elaborar leis mais específicas para atender essa demanda da população. Nessa perspectiva positiva, foram aprovados diversas leis, portarias, decretos do nível federal até o distrital que garantem a proteção e melhor qualidade de vida a todas as pessoas idosas.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Políticas públicas: dimensão histórica e conceitual

O termo “política” tem sua origem na Grécia Antiga, e vem do grego *politikos*, que significa algo que pertence aos cidadãos. Aristóteles é o responsável pela associação do tema com a polis, a cidade-Estado (TANSEY; JACKSON, 2016).

No Quadro 1, Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998), falam que a política foi substituída pouco a pouco por outras expressões como: "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política", "filosofia política" e outros, passando a ser comumente usados para indicar a atividade ou conjunto de atividades que têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado.

Quadro 1 – Políticas públicas nos diversos olhares

AUTOR	CONCEITO
Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 954)	“na época moderna, o termo ‘política’ perdeu o seu significado original”
Arendt (2002, p. 11)	“Aristóteles, para quem a palavra <i>politikon</i> era de fato um adjetivo da organização da <i>polis</i> e não uma designação qualquer para o convívio humano, não achava, de maneira nenhuma, que todos os homens fossem políticos ou que a política, ou seja, uma <i>polis</i> , houvesse em toda parte onde viviam homens”
Dias e Matos (2012, p. 3)	“a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relação de poder. Estes, por sua vez, se orientam para a resolução de conflitos, no que se refere aos bens públicos”.
Rua (2014, p. 16)	“o termo “política”, no inglês, <i>politics</i> , faz referência às atividades políticas”

Fonte: Elaborado pela autora com informações de diversos autores.

Já Arendt (2002) afirma que o termo política, baseia-se em um equívoco bastante antigo, citando Aristóteles, para quem a palavra *politikon* era de fato um adjetivo da organização da polis e não uma designação qualquer para o convívio humano. Para Dias e Matos (2012), pode-se referir à política de uma organização, de uma empresa, de um clube, de uma família ou de um grupo social específico e, também a carreira profissional de um político, que por suas atitudes busca obter e ampliar sua influência com atividades que tem regras de jogo específicas (dinâmica

partidária e eleitoral) e um estilo próprio movido pelo interesse ao público e atributos de liderança.

Segundo Rua (2014), os procedimentos diversos que expressam relações de poder ou visam influenciar o comportamento das pessoas se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. De acordo com Secchi (2013), as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. Para o autor:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública. Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2013, p.2).

Para Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. A definição, segundo a autora, mais conhecida continua sendo de Lasswell: decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Para a autora:

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2006, p.6).

Importante destacar que durante o percurso trilhado pelas políticas públicas, a própria definição do termo apresenta múltiplos olhares desde a sua origem. Diante disso, o conceito de políticas públicas ainda não ficou devidamente esclarecido na literatura. As políticas públicas pertencem a um universo que não se restringe apenas ao Estado, a sua produção de conhecimento tem-se expandido às diversas áreas como a ciência política, sociologia, saúde pública e outros setores institucionais tanto públicos quanto privados.

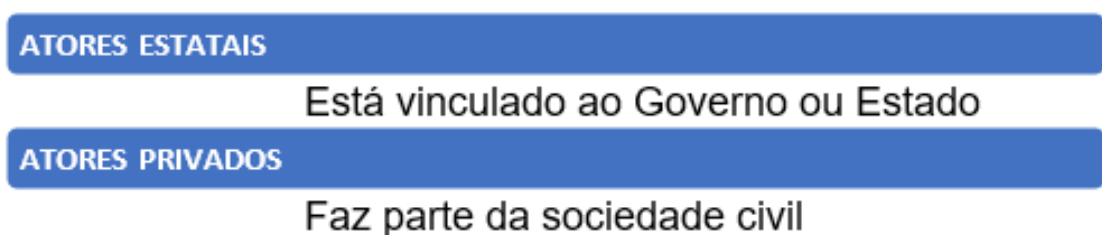
A política pública apresenta alguns atores. De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019), a palavra “ator” é importada das artes cênicas para as ciências políticas

porque explicita a conotação de interpretações de papéis, diante disso, entende-se que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não apresentam comportamentos estáticos e, sim dinâmicos de acordo com os seus devidos papéis interpretados. Os papéis dos atores são de interagir, alocar recursos, construir coalizões, resolver conflitos no cenário político.

Para o analista de políticas públicas que, também é um ator político, além de ter a capacidade de identificar os atores no processo de políticas públicas, cabe a ele verificar os padrões de relacionamento entre os atores (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

De acordo com o Esquema 1, percebe-se que no contexto das políticas públicas encontramos a presença dos atores inseridos no sistema político: os atores estatais e os atores privados. Os atores estatais exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade a ocuparem um cargo por tempo determinado, sendo eles os políticos, ou aqueles que atuam de forma permanente que são os funcionários públicos que operam a burocracia. Porém, existe diferença no modo de agir de cada um deles. Os políticos são eleitos mediante as suas propostas de políticas apresentadas à população durante o período eleitoral e buscam tentar realizá-las. As políticas públicas são definidas no Poder Legislativo inserindo os Parlamentares (vereadores e deputados) nesse processo (SEBRAE, 2008).

Figura 1 – Políticas públicas e atores no processo político



Fonte: SEBRAE (2008).

Nesse ponto, Rua (2014), destaca que os trabalhadores são importantes atores porque seu poder resulta da ação organizada, ou seja, atuam através de seus sindicatos, geralmente ligadas a partidos, ONGs ou até com igrejas, portanto, os trabalhadores dependendo da importância estratégica do setor onde atuam podem dispor de maior ou menor poder de pressão. A autora exemplifica que no Brasil, o serviço público está quase totalmente sindicalizado e os sindicatos de servidores

públicos, são na sua maioria, atrelados a combativas centrais sindicais. Enquanto os atores privados:

Estão vinculados diretamente com a estrutura administrativa do Estado, e que são: a imprensa, os centros de pesquisa, as associações da Sociedade Civil Organizada (SCO), os sindicatos patronais ou de trabalhadores, as entidades de representação empresarial, os grupos de pressão ou de interesse e os *lobbies*. (SEBRAE, 2008, p. 9).

Segundo Rua (2014), entre os atores privados destacam-se os empresários, dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, pois são capazes de afetar a economia do país, estes podem se manifestar como atores individuais isolados ou como atores coletivos. Nesse sentido, os agentes internacionais são atores importantes no processo político que são os agentes financeiros como o FMI, o Banco Mundial e outros, ligados às questões econômicas e podem ser organizações ou governos de países com os quais se mantém relações de troca importantes que podem afetar tanto a economia quanto a política interna do país, por exemplo, a atuação de organizações ecológicas em torno de problemas como a preservação da Amazônia (RUA, 2014).

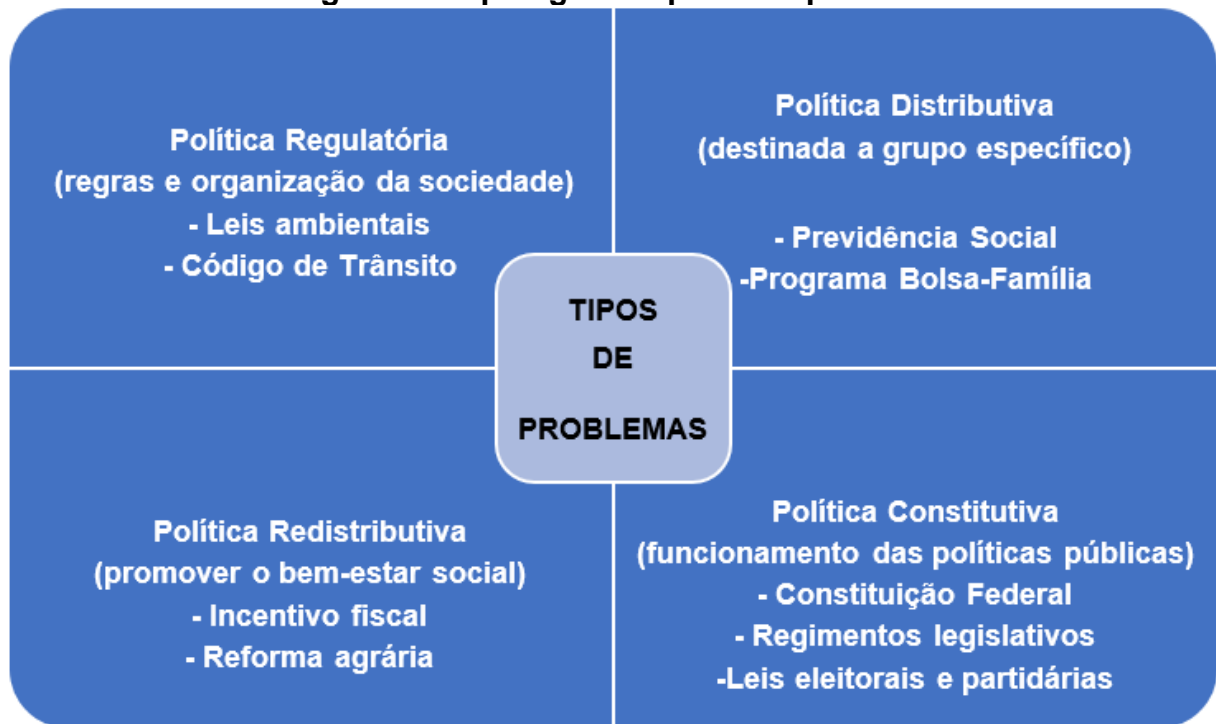
Outro ator no processo político, que embora não atue diretamente, é o papel da mídia – jornais e televisão, os agentes formadores de opinião que podem mobilizar a ação de outros atores. A televisão, por exemplo, tem o poder de formar agendas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, de influir sobre as opiniões e valores da massa popular, portanto, a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses (RUA, 2014).

De acordo com Souza (2006), foi Theodore Lowi que desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre política pública, através da máxima: a política pública faz a política. Segundo a autora, Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de uma decisão passam por arenas diferenciadas.

Observa-se no Esquema 2, os quatro formatos da política pública, segundo Lowi. A política distributiva são decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo, em

geral, alcança grande número de pessoas na sociedade, podemos citar as políticas da previdência social no Brasil que subsidiam aposentadorias e benefícios para trabalhadores rurais, pessoas com deficiência e outros. Todavia, o benefício é específico e concentrado, mas seu custo é difuso na sociedade (SOUZA, 2006).

Figura 2 – Tipologia das políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora.

A política redistributiva para Agum *et al.* (2015, p. 21), “é antes de tudo um jogo de soma zero”. O benefício para uma categoria resulta em custos sobre as outras. O que chama a atenção nesta política é expor as posições antagônicas de uma maneira mais clara. Souza (2006), diz que elas atingem maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para alguns grupos sociais e, ganhos incertos e futuro para outros, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário são as de mais difícil encaminhamento.

De acordo com Souza (2006, p.28), as “políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse”. As políticas regulatórias atuam de forma a estabelecer padrões para atores privados e públicos. Agum *et al.* (2015), afirma que ela é desenvolvida em grande parte em um ambiente pluralista predominante e cuja aprovação é necessária diante de uma demonstração de força entre os atores e se trata de uma política que envolve

burocratas, políticos e grupos de interesse, por exemplo, a regulamentação de serviços de utilidade pública como a energia e as telecomunicações.

As políticas constitutivas para Souza (2006), é a política que lida com procedimentos e, cada uma delas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente. Agum *et al.* (2015), falam que esse tipo de política fica na arena dos atores governamentais e se encontra como uma *meta-políticas*, onde está acima das demais políticas públicas, visto que ela tem o papel de estabelecer regras não somente sobre poderes, mas também sobre os princípios existentes para estabelecimento das demais políticas públicas.

Nas palavras de Secchi, Coelho e Pires (2019), Theodore J. Lowi propôs uma reviravolta na relação causal entre política e políticas públicas, ou seja, as políticas públicas determinam a dinâmica política, portanto, depende do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam. O conteúdo de uma política pode determinar o processo político e merece ser estudado, então cabe ao analista de política pública o papel de ser capaz de entender os detalhes e os contornos de uma política pública, bem como extrair dali os elementos essenciais.

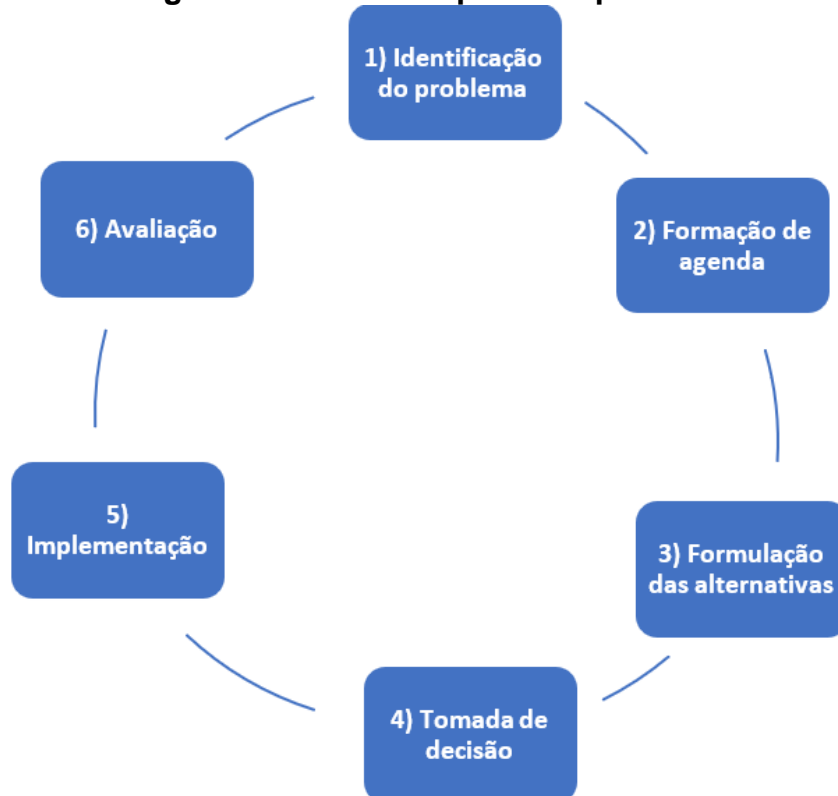
Na análise do ciclo de políticas públicas, de acordo com Secchi (2013, p. 43), “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. O ciclo de políticas públicas é a política pública resultante de uma série de atividades políticas que formam o processo político (RUA, 2014).

É preciso frisar que o ciclo de política pública não pode ser entendido de maneira linear e como um corpo organizado, seguindo uma sequência cronológica, pois, na maioria das vezes, as fases do ciclo se encontram desconectadas ou alternadas, não configurando o esquema harmônico por hora apresentado, mas para efeito de clareza metodológica utilizamos o entendimento cronológico, com isso, uma das vantagens de adotar o ciclo das políticas públicas se traduz na possibilidade de organizar a complexidade do que é uma política pública (AGUM *et al.* 2015).

Na obra de Secchi (2013), o autor diz que várias versões foram desenvolvidas, mas que restringiu o modelo às sete fases principais, que são: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

No Esquema 3, estão as fases do ciclo de políticas públicas de acordo com Leonardo Secchi (2013). O autor enfatiza que embora se tenha apresentado a sequência de seis tipos, as fases não podem ser consideradas como etapas rígidas sequenciais, visto que existe a possibilidade das sequências se alternarem ou se misturarem entre si.

Figura 3 – O ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi (2013).

Considerando o Quadro 2, a primeira fase de identificação do problema, Secchi (2013), afirma que um problema é a discrepância entre a realidade e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública e, ele pode aparecer repentinamente, também pode ganhar importância aos poucos ou estar presente por muito tempo, mas pode não receber a devida atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com esse problema.

Neste processo alguns dos atores que se preocupam em identificar os problemas públicos são os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais e para esses atores o problema público é a matéria-prima de trabalho. Com o aumento considerável de pessoas idosas e o aumento da expectativa

de vida, houve uma preocupação com o atendimento dessa demanda por meio de políticas públicas ou programas sociais.

Quadro 2 – Fases do ciclo de políticas públicas

FASES	DEFINIÇÕES
1 - Identificação do problema	É do olhar técnico-administrativo da gestão pública em conjunção com as demandas sociais que os problemas são identificados.
2 - Formação de agenda	Forma-se uma agenda de itens que precisam ser trabalhados com urgência e prioridade pelo governo.
3 - Formulação das alternativas	A formulação de alternativas é fundamental para que os gestores identifiquem soluções possíveis.
4 - Tomada de decisão	Nesta etapa é tomada a decisão de qual a solução mais viável.
5 – Implementação	A política pública passa a ser implementada.
6 – Avaliação	É importantíssimo que haja avaliação e monitoramento constante por parte dos gestores públicos e da sociedade civil. Só assim é possível observar se a política pública em questão conseguiu ser eficiente, eficaz e efetiva em relação ao problema identificado.
7 – Extinção	“o ciclo de política pública também tem um fim, no momento da morte ou extinção da política pública” (SECCHI, 2013, p. 63).

Fonte: Elaborado pela autora com informações de CLP (2019) a partir de Secchi (2013).

Sobre a primeira fase de identificação do problema, Secchi (2013), afirma que um problema é a discrepância entre a realidade e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública e, ele pode aparecer repentinamente, também pode ganhar importância aos poucos ou estar presente por muito tempo, mas pode não receber a devida atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com esse problema.

Neste processo alguns dos atores que se preocupam em identificar os problemas públicos são os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais e para esses atores o problema público é a matéria-prima de trabalho. Com o aumento considerável de pessoas idosas e o aumento da expectativa

de vida, houve uma preocupação com o atendimento dessa demanda por meio de políticas públicas ou programas sociais.

Já na segunda fase de formação de agenda, se trata de um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, tomando forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes. Há dois tipos de agenda: agenda política e agenda formal. A primeira conhecida como agenda sistêmica é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública. A segunda agenda conhecida também como institucional é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Há três condições para que um problema entre na agenda política que são: atenção, resolutividade e competência. Na atenção os diferentes atores devem entender a situação como merecedora de intervenção que são os cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.; na resolutividade as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; na competência o problema deve tocar responsabilidades públicas (COBB; ELDER, 1983 *apud* SECCHI, 2013).

A terceira fase segundo Secchi (2013, p. 48), “a formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível”. No estabelecimento de objetivos os políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública, também, é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa ou de maneira mais concreta e se forem mais concretos esses objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública (SECCHI, 2013).

A quarta fase de tomada de decisão é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução. Ela representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas (SECCHI, 2013). Na tomada de decisão, segundo Rua (2014), não significa que todas as decisões de uma política pública serão tomadas, mas é possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada.

O mais frustrante é que com frequência, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, por falta de habilidade administrativo-organizacional, falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública (SECCHI, 2013).

A quinta fase de implementação da política pública sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. Nesse marco temporal é que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações (O'TOOLE Jr., 2003 *apud* SECCHI, 2013). Um dos maiores entraves na questão da implementação de políticas públicas não se traduz em problemas técnicos ou administrativos, todavia, os planejamentos são frustrados pelo elemento político e suas complexidades. Divide-se em dois grupos de falhas nessa fase da política pública: falhas na implementação e falhas de formulação. Estes dois erros podem contribuir para a má conduta técnica de um trabalho. É nesta fase também que a administração pública assume com que as intenções políticas sejam moldadas para ações concretas (REZENDE, 2002 *apud* AGUM *et al.*, 2015).

A sexta fase de avaliação, segundo Anderson (1979 *apud* Secchi, 2013, p. 62), é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”. A avaliação é um elemento importante para as políticas públicas. Apesar de ser apresentada como a última etapa, não significa que ela seja uma ferramenta para ser utilizada apenas quando o tempo de atuação da Política Pública finaliza. Muito pelo contrário, a avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados. Além disso, a avaliação também é uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados (SEBRAE, 2008).

Nas palavras de Agum *et al.* (2015), a avaliação, talvez, seja um dos momentos mais críticos, os atores envolvidos na ação são medidos e sua capacidade de resolução de um determinado problema pode ser questionada por meio dela. São criados critérios e padrões que servirão de parâmetros de avaliação e formas de medir o desempenho, então, o avaliador com base em medidas valorativas indicará se a política pública está funcionando ou não. Para Raeder (2014), as avaliações encerram

o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, que será voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver.

Sobre a fase última de extinção, embora não apareça no Quadro 6, ela existe enquanto fase do ciclo de políticas públicas, Secchi (2013, p. 63), fala que “o ciclo de política pública também tem um fim, no momento da morte ou extinção da política pública”. A partir da década de 1970, os estudos sobre a extinção de políticas públicas tomaram impulso, principalmente nos países desenvolvidos, quando diversas políticas sociais vinculadas ao Estado de bem-estar-social foram colocadas em xeque. Diante disso, os estudos construíram uma base teórica para o entendimento de quando as políticas públicas se encerram, dão continuidade ou são substituídas por outras.

Até aqui, foram apresentadas a trajetória das políticas públicas. Vale dar destaque que ao final da década de 70 e início dos anos 80 foram efetivados os estudos em políticas públicas no Brasil.

A entrada do envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas no Brasil, foi gradativa e contou com vários sujeitos como a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), Associação Nacional de Gerontologia (ANG), ações da sociedade civil organizada como o Serviço Social do Comércio (SESC) e seus programas pioneiros para as pessoas idosas, dentre outros que mobilizaram os idosos (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014).

A SBGG é considerada a primeira entidade científica que se posicionou na defesa do idoso, mantém ativamente formação de recursos, desenvolvendo cursos, simpósios, congressos e jornadas em nível nacional em parceria com as seções regionais. Já a ANG constitui-se enquanto uma organização de cunho científico e tecnológico, voltada para a investigação sobre a terceira idade cuja finalidade é colaborar para a constituição de uma consciência gerontológica, visando melhorias nas condições de vida do idoso, seguridade de direitos e políticas destinadas ao segmento (SCORTEGAGNA; OLIVEIRA, 2012).

Conforme pode ser observado no Quadro 3, foram apresentados alguns marcos históricos no período de 1974 a 1986, citando a criação da Renda Mensal Vitalícia referente à aposentadoria através do antigo INPS (1974), o SIMPAS que unifica a assistência previdenciária (1977), a I Assembleia de Viena (1982) e a 8ª

Conferência Nacional de Saúde (1986), acontecimentos que antecederam à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Quadro 3 – Marcos históricos antes da promulgação da CF/88

1974	Por meio da Lei nº 6.179, foi criada a Renda Mensal Vitalícia, através do então Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, e de decretos, leis, portarias, referentes, principalmente, à aposentadorias.
1977	Foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SIMPAS), (Lei nº 6.439) integrando: o INPS, o Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), para unificar a assistência previdenciária.
1982	Foi realizada a I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (ONU), em Viena, que traçou as diretrizes do Plano de Ação Mundial sobre o Envelhecimento, publicado em Nova York em 1983. Esse Plano de Ação almejou sensibilizar os governos e sociedades do mundo todo para a necessidade de direcionar políticas públicas voltadas para os idosos, bem como alertar para o desenvolvimento de estudos futuros sobre os aspectos do envelhecimento.
1986	Foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde que propôs a elaboração de uma política global de assistência à população idosa.

Fonte: Fernandes e Soares (2012).

Diante disso, o Estado brasileiro reconheceu seu dever na proteção ao idoso, quando estabeleceu a responsabilidade do governo de proteger, assistir e amparar a pessoa idosa. Dessa maneira, o conceito “idoso” é consolidado na década de 90 pela sociedade brasileira em meio ao esforço de assegurar à população envelhecida direitos de cidadania, tornando o idoso um ator político e cujo critério desta categoria está voltado a sua idade cronológica, ou seja, as pessoas a partir de sessenta anos, independente de gênero, crença, características e necessidades próprias foram transformadas em um “sujeito único” de direitos (SIMÕES, 1998 *apud* LINS; ANDRADE, 2018).

Efetivamente em nosso país a CF/88, para muitos autores, é considerada o marco inicial da inserção do idoso nas políticas públicas. Portanto:

Com a Nova República, veio a possibilidade da formação da Assembleia Nacional Constituinte, que resultou na Constituição Cidadã de 1988. Com a constituição de 88 os idosos passaram a ter reconhecido e assegurado os seus primeiros direitos sociais. Nesse período, os idosos já se destacavam como um grupo crescente e, particularmente representado pelos aposentados, começava a pressionar e discutir a situação dos idosos no país,

a necessidade de espaços de participação, e reconhecimento de seu valor e de seus demais interesses. (DIAS; PAIS-RIBEIRO, 2018, p. 415).

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a contar com um capítulo de Ordem Social, que trata das questões da família, da criança, do adolescente e do idoso. No seu art. 230, por exemplo, ressalta que deve ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado o apoio aos idosos, de modo que seja assegurada a eles a participação na comunidade, à defesa da dignidade e do bem-estar e garantido o direito à vida. O § 1º estabelece que os programas de cuidados dos idosos sejam executados preferencialmente em seus lares. O § 2º amplia para todo o território nacional uma iniciativa que já vinha sendo observada em alguns municípios desde o início da década de 80 - a gratuidade dos transportes coletivos urbanos para as pessoas com 65 anos ou mais (DIAS; PAIS-RIBEIRO, 2018).

Nas palavras de Faleiros (2012), os direitos das pessoas idosas estão presentes em vários capítulos na Lei Maior do País, promovendo a mudança de paradigma do idoso assistido pelo idoso ativo, do idoso excluído do mercado de trabalho para o idoso como sujeito de direitos como pessoa envelhecete, do idoso cuidado de maneira exclusiva pela família ao sujeito idoso protegido pelo Estado e pela sociedade, do idoso marginalizado para o idoso participante. Todos esses direitos estão presentes nos capítulos da assistência, da família, do trabalho e da previdência, podendo considerar tanto de forma não contributiva (cobertura de necessidades) como em decorrência de contribuição e do trabalho.

Segundo Berzins e Borges (2012), contribui com esse argumento quando afirma que nas Constituições anteriores, os idosos eram reconhecidos como trabalhadores fora do mercado ou desvalidos, portanto, as pessoas idosas, as crianças, as pessoas com deficiência, as mulheres, os índios, os negros, só eram inscritos em um *jus singulare*, específico de sua condição, porque são cidadãos universalmente reconhecidos em um Estado de direito onde todas as pessoas na sua totalidade são reconhecidas iguais.

Após a promulgação da CF/88 foram surgindo às leis que deram aos idosos os seus verdadeiros direitos e garantias. A primeira lei que surgiu para atender as necessidades dos idosos a de nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 estabelecendo a Política Nacional do Idoso (PNI), regulamentada pelo Decreto Federal nº 1.948, de 3 de julho de 1996, o que parecia ainda ser pouco e sem muita eficácia em relação à

importância econômica, social e jurídica que representa o contingente do idoso (LORETO; ZANUNCIO, 2017).

Em 1994, a Lei n. 8.842 é aprovada e dispõe sobre a PNI e a criação do Conselho Nacional do Idoso cuja finalidade encontra-se nos dois primeiros artigos:

Art. 1: A política nacional do Idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do Idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade; Art. 2: Considera-se o Idoso, para os efeitos desta Lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade. (BRASIL, 1994, on-line).

Os Conselhos são organizações representativas e na prática, uma possibilidade de democracia participativa e de controle democrático das ações do governo. O Conselho Nacional do Idoso reuniu-se pela primeira vez no ano de 2003 e atualmente existem conselhos estaduais da pessoa idosa em todos os estados brasileiros (FALEIROS, 2012).

A Política Nacional do Idoso é uma iniciativa do Estado para criar as condições que permitam autonomia das pessoas idosas e interação na sociedade. A PNI define o limite mínimo de idade para que uma pessoa seja considerada idosa – igual ou superior a 60 anos de idade. Essa legislação também traz outras garantias de direitos que envolvem políticas de saúde, cultura, lazer, habitação, dentre outras, buscando que sejam atendidas as pessoas da terceira idade (BRASIL, 1994 *apud* PINHEIRO; AREOSA, 2018).

Registra Batista *et al.* (2011), que tanto a Constituição de 1988 quanto a PNI de 1994 reiteram o dever da família, sociedade e Estado em assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para integração e participação efetiva na sociedade e promoção de sua autonomia, vetando qualquer forma de discriminação contra a pessoa idosa. Entre suas diretrizes estão a viabilização de modos alternativos de participação, ocupação e convívio do idoso e o estímulo à intergeracionalidade.

Há dois fatores relevantes para a regulamentação da PNI/1994, ambos ligados à divulgação de imagens e de denúncias sobre a situação dos idosos. O primeiro fator foi à pressão pela influência das imagens da velhice estampadas na mídia nacional e internacional que ao noticiar sobre os trabalhadores aposentados da Previdência Social, reivindicando o movimento da reposição de 147% sobre os proventos da aposentadoria, vem à tona a grave situação social do idoso. O segundo fator foi a tragédia da Clínica Santa Genoveva (RJ), que resultou na morte de cem

idosos vítimas de abandono, descaso e negligência, como consta no relatório de fiscalização da vigilância sanitária. A tragédia teve repercussão negativa nacional e internacional evidenciando um dramático quadro do envelhecimento populacional brasileiro (PAZ, 2001 *apud* BERZINS; BORGES, 2012).

Para Torres *et al.* (2020), em 1997 foi criado o Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da PNI que visou colocar em prática as ações estabelecidas pela política no intuito de desenvolver ações preventivas, curativas e promocionais no âmbito de políticas sociais voltadas à população idosa. Esse Plano de Ação foi composto por nove órgãos: Ministério da Previdência e Assistência Social; Educação e Desporto; Justiça; Cultura; Trabalho e Emprego; Saúde; Esporte e Turismo; Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

Em 1999, o Ministério da Saúde anunciou a Política Nacional de Saúde do Idoso (PNSI), determinando que seus órgãos e entidades relacionados ao tema promovessem a elaboração ou a readequação de planos, projetos e atividades na conformidade das diretrizes e responsabilidades nela estabelecidas. Essa política afirmava que o principal problema que pode afetar o idoso é a perda de sua capacidade funcional, isto é, a perda das habilidades físicas e mentais necessárias para a realização de atividades básicas e instrumentais da vida diária, de acordo com o pressuposto do princípio constitucional de que família, sociedade e o Estado têm o dever de assegurar aos idosos todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e direito à vida (BRASIL, 2006 *apud* TORRES *et al.*, 2020).

Em 1999 foi eleito o Ano Internacional do Idoso e acabou por instituir mundialmente o dia 1º de outubro como o Dia do Idoso. Essa foi uma ação promovida para uma conscientização em relação ao tema, envolvendo atividades e debates que teve como título: Uma sociedade para todas as idades (LIMA, 2019).

Após muitos anos de embate político, em que organizações sociais dos idosos: associações, federações e confederação nacional dos aposentados e pensionistas, ANG e outras, sempre reivindicaram a aglutinação em uma só norma das diversas postulações legais acerca de seus direitos, enfim em 1º de outubro de 2003 foi sancionada a Lei 10.741, denominada de Estatuto do Idoso que objetiva assegurar os direitos sociais dos idosos. Assim, essas leis foram regulamentadas com *status* de estatuto que permitiu ao Ministério Público uma atuação mais rápida, visto

que agora está tudo concentrado apenas em um documento (BRASIL, 2003 *apud* BERZINS; BORGES, 2012).

Para melhor entendimento, de acordo com os desdobramentos da PNI/1994, a Política Nacional de Saúde do Idoso (PNSI) foi promulgada pela Portaria nº 1.395, de 10 de dezembro de 1999, posterior foi atualizada pela Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006, denominada como a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI).

A PNSPI tem como propósito promover e manter a autonomia e a capacidade dos indivíduos idosos de se posicionarem e discutirem medidas coletivas de saúde. Portanto, a garantia de participação no Sistema Único de Saúde (SUS) para que os idosos possam usufruir de serviços e produtos de saúde com qualidade. Assim, reafirma o texto já constante no art. 196 da CF/1988:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, prevenção e recuperação. (BRASIL, 1988 *apud* PINHEIRO; AREOSA, 2018, p. 189-190).

Segundo Fernandes e Soares (2012), a partir de movimentos, ainda tênues, por gestores locais, de Estados e Municípios que organizaram serviços para a demanda de idosos, contribuíram para que fosse revogada a portaria da PNI/1994 dando origem a PNSPI e as diretrizes deste processo serviram de base para um importante documento – o Pacto pela Saúde, assinado pelo Ministério da Saúde, pelos Conselhos de Secretários Estaduais e Municipais de Saúde (Conass e Conasems) e aprovado pelo Plenário do Conselho Nacional de Saúde. Os autores ainda afirmam sobre esse assunto que:

A política em questão assume o envelhecimento ativo colocado pela Organização Mundial de Saúde – OMS, cujo enfoque é a pessoa idosa de modo a reconhecê-la como participante ativa e condutora de sua vida nas questões familiares e de sua comunidade. É um processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas. Envolve políticas públicas que promovem modos de viver mais saudáveis e seguros em todos os ciclos de vida. (FERNANDES; SOARES, 2012, p. 1500).

No Quadro 4 estão elencadas algumas conquistas para as pessoas idosas no âmbito federal no período de 1988 a 2006, sendo a primeira delas, a promulgação da Constituição Federal em 1988; a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que

garantiu um salário mínimo de benefício mensal, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e programas ao idoso (1993); a lei de obrigatoriedade dos filhos em cuidar dos pais (1993); a PNI e a criação do Conselho Nacional do Idoso (1994); o Decreto federal incluindo a expressão “idoso ou maior de sessenta anos” no formulário da carteira de identidade (1997); a prioridade no atendimento ao maior de 65 anos em vários locais públicos (2000); a prioridade na tramitação de processos judiciais (2001); o Estatuto do idoso (2003); a carteira do idoso sem renda ou com renda igual ou superior a dois salários mínimos (2006).

A partir da publicação da OMS (2002 *apud* ILC, 2015) traduzida para o português denominada de *Envelhecimento ativo: uma política de saúde*, essa nova concepção inspirou e norteou o desenvolvimento de políticas públicas em todos os âmbitos governamentais - Nacional, Estadual e Regional. O marco político internacional do envelhecimento ativo serviu como base para elaboração de políticas em vários países, inclusive adotado pelo Brasil (ILC, 2015).

Quadro 4 - Direitos conquistados, no âmbito federal, pelas pessoas idosas a partir da promulgação da CF/88

1988	Constituição Federal – Garantia de um salário-mínimo de benefício mensal e programas de amparo aos idosos que serão executados preferencialmente em seus lares.
1993	Lei nº8. 742/93- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal, garantia do benefício de prestação continuada (BPC) e programas voltados ao idoso.
1993	Lei Federal nº 8.648 de 20 de abril de 1993, que decreta a obrigação dos filhos em cuidar dos pais idosos.
1994	Lei nº 8.842/94 – Política Nacional do Idoso. Cria o Conselho Nacional do Idoso.
1997	Decreto Federal nº 2.170/97 - Alterou o Decreto Federal nº 89.250, de 27.12.83, estabeleceu campo próprio no formulário da carteira de identidade para a expressão “idoso ou maior de sessenta e cinco anos”.
2000	Lei nº 10.048/00 - Estabeleceu prioridade no atendimento do idoso, maior de 65 anos, em todos os bancos, órgãos públicos e concessionárias de serviço público.
2001	Lei nº 10.173/01 - Incluiu os arts. 1.211-A, 1.211-B e 1.211-C no Código de Processo Civil, estabelecendo prioridade na tramitação de processos judiciais de idosos, maiores de 65 anos, em qualquer instância ou tribunal.
2003	Lei nº 10.741/2003 – Estatuto do Idoso.
2006	Lei nº 5.934/2006 – Estabelecimento de mecanismos e critérios para o exercício previsto no artigo 40, incisos I e II, do Estatuto do Idoso.
2006	Decreto nº 5.934/2006 – Emissão de documento ou carteira para idosos que não possuem documentos comprobatório de renda, igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Fonte: Melo (2011).

Neste contexto, Lima (2020), afirma que saúde, participação e segurança formam os três pilares do Envelhecimento Ativo, todavia, em 2015, quando o documento original da OMS foi revisado, um novo pilar foi introduzido: a educação e o aprendizado ao longo da vida. Então, atualmente são quatro os pilares fundamentais para o envelhecimento ativo.

A Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, apresentou o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável (2019) que tem como foco inserir a Pessoa Idosa no contexto atual da ampliação das habilidades necessárias à qualidade de vida para um Envelhecimento Ativo e Saudável (BRASIL, 2019).

De acordo com Lima (2020), o conceito de envelhecimento ativo se refere à participação contínua dos indivíduos nas questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis e, não somente à capacidade de estar fisicamente ativo ou de fazer parte da força de trabalho. Reconhecesse os direitos humanos das pessoas mais velhas e os princípios de independência, participação, dignidade, assistência e autorrealização. Portanto, entende-se que a abordagem ao idoso não deve se limitar a atender às suas necessidades ou tratá-los como seres passivos, porém deve ser uma abordagem baseada em direitos, igualdade de oportunidades e tratamento em todos os aspectos da vida e que os acompanhem à medida que envelhecem.

Ainda sobre esse assunto, Lima (2020), comenta que para se estabelecer uma política do envelhecimento ativo para todos, há a necessidade de criar políticas públicas específicas para cada etapa do curso de vida, especialmente para a velhice, pois a diversidade é maior do que as outras etapas de vida e o envelhecimento ativo aplica-se tanto a indivíduos como a grupos populacionais.

A legislação brasileira aos poucos nesta trajetória de conquistas vem assegurando alguns direitos sociais a esta população, mas também são necessárias que as políticas públicas sejam efetivamente colocadas em prática pelos setores públicos. No percurso da legislação brasileira desde a promulgação da CF/88 e os dados crescentes do envelhecimento populacional, muitas garantias de direitos, por meio de leis, decretos, portarias em nível federal, estadual, municipal e distrital, foram criadas para atender as necessidades e prioridades da clientela de idosos. Todavia, o importante é que o acesso a essas políticas públicas seja amplo e atinja a todos que precisam dela.

2.1.1 Políticas públicas para a pessoa idosa

Do ponto de vista de Dias e Pais-Ribeiro (2018, p. 416), o Estatuto do Idoso “é um dos principais instrumentos de direito da pessoa idosa no Brasil, sua aprovação representou um passo importante da legislação brasileira”, o Estatuto ratifica os princípios que nortearam as discussões sobre os direitos humanos dessa população, cabendo ao Estado, à Sociedade e à Família a responsabilidade pela proteção e garantia desses direitos. Para os autores, embora o Estatuto seja alvo de críticas por sua ineficácia:

O Estatuto do idoso tem um grande mérito, pois criou um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa, que, apesar de vários percalços, tem buscado efetivar os direitos sociais dos idosos brasileiros. O sistema de garantias previsto no Estatuto é composto pelas seguintes instituições/órgãos: Conselhos do Idoso; Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Único de Assistência Social (Suas); Vigilância em Saúde; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Ministério Público; e Polícia Civil. A eficiência dessa rede de garantias é uma das possibilidades para que a efetividade dos direitos das pessoas idosas se torne efetivas. (DIAS; PAIS-RIBEIRO, 2018, p. 416).

O Estatuto do Idoso é uma legislação bastante ampla que também trata de outros direitos dos idosos, como o direito à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à alimentação, à profissionalização e ao trabalho, à assistência social e à previdência social, afirmando o modo como estes direitos devem ser assegurados para a população idosa (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014).

De acordo com Fernandes e Soares (2012) contribui quando afirma que o Estatuto do Idoso:

Veio priorizar tanto em atendimento de um modo geral, como também aquela clientela que já apresenta algum grau de dependência. É com essas ações fundamentais de prevenção secundária, de reabilitação, de promoção da saúde, além do cuidado e do tratamento, que é possível garantir melhor qualidade de vida para idosos na vida em família e em sociedade. (FERNANDES; SOARES, 2012, p. 1498).

O Estatuto do Idoso conta com 118 artigos sobre diversas áreas dos direitos fundamentais, incluídas as necessidades de proteção dos idosos, visando reforçar as diretrizes contidas na PNI, além de incluir leis e políticas já aprovadas, agrega novos elementos e enfoques, atribuindo um tratamento integral ao

estabelecimento de medidas destinadas a proporcionar o bem-estar dos idosos (DIAS; PAIS-RIBEIRO, 2018).

Ainda sobre o assunto, Dias e Pais-Ribeiro (2018, p. 416), o Estatuto do Idoso em conjunto com a PNI, “é um dispositivo de Estado formado por um conjunto de normas e diretrizes para a formulação e execução de políticas públicas e serviços destinados à população idosa”. Considerado um marco para as políticas dirigidas aos idosos no sentido que reconhece, por lei, os direitos e deveres dessa demanda, assegurando prioridades e os protegendo de maus-tratos a partir de uma legislação específica garantindo ao idoso acesso aos direitos fundamentais que se apoiam no direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Recentemente, em junho deste ano, o Estatuto do idoso recebeu uma nova denominação - Estatuto da Pessoa Idosa. A Lei nº 14.423 de 22 de julho de 2022 altera a Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003, substituindo todas as expressões “idoso”, “idosos”, pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente.

Conforme afirma a OMS (2015), os idosos em países industrializados/desenvolvidos, como na Europa, são considerados a partir de 65 anos ou mais, quando se encerra a fase economicamente ativa e marca o início da aposentadoria, enquanto nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, por causa da expectativa de vida menor e as condições socioeconômicas menos favoráveis, considera-se a idade a partir de 60 anos ou mais.

O Estatuto do Idoso apresenta dez direitos fundamentais distribuídos em Capítulos que são respectivamente: Do Direito à vida; Do Direito à Liberdade, do Respeito e à Dignidade; Dos Alimentos; Do Direito à Saúde; Da Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Da Profissionalização e do Trabalho; Da Previdência Social; Da Assistência Social; Da Habitação; Do Transporte. Essa lei veio garantir o direito das pessoas ao envelhecimento com proteção. A responsabilidade cabe ao Poder público Federal, Estadual e Municipal de promover políticas públicas que deem a todos um envelhecimento com dignidade (Quadro 5).

Quadro 5 – Direitos fundamentais no Estatuto da Pessoa Idosa

DIREITOS FUNDAMENTAIS	DEFINIÇÕES
CAPÍTULO I Do Direito à vida	Art. 9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.
CAPÍTULO II Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade	Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.
CAPÍTULO III Dos Alimentos	Art. 11. Os alimentos serão prestados ao idoso na forma da lei civil.
CAPÍTULO IV Do Direito à Saúde	Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.
CAPÍTULO V Da Educação, Cultura, Esporte e Lazer	Art. 20. O idoso tem direito a educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.
CAPÍTULO VI Da Profissionalização e do Trabalho	Art. 26. O idoso tem direito ao exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas.
CAPÍTULO VII Da Previdência Social	Art. 29. Os benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral da Previdência Social observarão, na sua concessão, critérios de cálculo que preservem o valor real dos salários sobre os quais incidiram contribuição, nos termos da legislação vigente.
CAPÍTULO VIII Da Assistência social	Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.
CAPÍTULO IX Da Habitação	Art. 37. O idoso tem direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.
CAPÍTULO X Do Transporte	Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

Fonte: Organizado pela autora, segundo o Estatuto do idoso (2003).

Existem alguns dos principais dispositivos legais que amparam a pessoa idosa no contexto social brasileiro presentes no Estatuto do idoso que é a maior conquista e, também, considerado o marco legal mais importante à população idosa. A PNI (1994), cria o Conselho Nacional do idoso. Outra conquista é o exercício do direito no sistema de transporte interestadual, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, além da prioridade exclusiva às pessoas idosas na vaga de estacionamento de veículos, como pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6 - Alguns dos principais dispositivos legais que ancoram a proteção e os direitos da pessoa idosa

Lei Federal nº 10.741, de 2003: dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências;
Lei Federal nº 8.842, de 1994: dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências;
Decreto Federal nº 1.948, de 1996: regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências;
Portaria nº 2.528, de 2006 (Ministério da Saúde): aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa;
Decreto nº 5.934, de 2006: estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei nº 10.741, 2003 (Estatuto do Idoso); exercício do direito no sistema de transporte coletivo interestadual, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.
Resolução nº 303, de 2008 (CONTRAN): dispõe sobre as vagas de estacionamento de veículos destinadas exclusivamente às pessoas idosas.

Fonte: Elaborado pela autora, segundo Pereira e Zambon (2018).

A Prefeitura Municipal de Macapá desenvolve um projeto de políticas públicas na área da saúde, voltado para a pessoa idosa no município de Macapá, o referido projeto é intitulado Viver é Melhor, que se trata de ações desenvolvidas por educadores físicos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Esse projeto conta com atividades físicas, consultas cardiológicas mensais, atividades recreativas e comemorativas. O objetivo da atividade é melhorar o condicionamento físico e proporcionar momentos de lazer através dos exercícios. Os profissionais de educação física estão distribuídos em 17 unidades de saúde desenvolvendo esse projeto com as pessoas idosas (PMM, 2022 on-line).

O Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (COMDPI), instituído por Lei Municipal de 2 de outubro de 2017, é um órgão colegiado, paritário, de caráter permanente, deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo. O COMDPI tem como objetivo: assegurar a cidadania da pessoa idosa, criando condições para a garantia

de seus direitos e de sua autonomia, com acompanhamento, avaliação e controle da política e das diretrizes municipal da política nacional da pessoa idosa. As eleições dos membros conselheiros municipais ocorrem a cada dois anos. O COMDPI conta com doze representantes titulares e suplentes, sendo seis representantes da sociedade civil e seis representantes de órgãos municipais (PMM, 2022 on-line). O COMDPI foi uma política pública proposta e implementada no PPA da gestão municipal anterior ao Executivo Municipal atual.

2.2 Envelhecimento da população

Os conceitos de idoso e velhice não são conceitos idênticos, por isso é importante entender essas conceituações atribuídas à população envelhescente, visto que na trajetória do envelhecimento humano várias denominações surgem no intuito valorizar o olhar da sociedade para essa faixa etária.

Na definição de idoso Neri (2013), afirma que os idosos são assim denominados em um dado contexto sociocultural, em virtude das diferenças que apresentam na aparência, força, funcionalidade, produtividade e desempenho de papéis sociais primários em comparação com adultos não-idosos. Para Lima (2020), o grupo social “idoso” definido pela faixa etária, não é apenas um grupo com “muita idade”, mas pessoas com traços sociais e biológicos distintos.

Na visão de Dardengo e Mafra (2018), a velhice é uma etapa representativa da decadência, declinação e que antecede a morte, uma palavra carregada de significados como inquietude, fragilidade, angústia, ou seja, é rodeada de concepções falsas, temores, crenças e mitos. A imagem que se tem da velhice, através de fontes históricas, varia de cultura em cultura, de tempo em tempo e de lugar em lugar.

Esta imagem da velhice reafirma que não existe uma concepção única ou definitiva, mas sim concepções incertas, opostas e variadas através da história. A velhice é a última fase do ciclo vital e a ação concorrente dos processos de desenvolvimento e envelhecimento (NERI, 2013). Percebemos que entre os autores, há um consenso de que a velhice se trata de um último ciclo de vida que antecede a morte, diferente do idoso cuja característica envolve a aparência.

Outra terminologia que surgiu foi a expressão “Terceira Idade” na década de 1970, na França, quando se criou a primeira Universidade para a Terceira Idade, sinalizando mudanças no significado da velhice (DEBERT, 2011). Na mesma linha de

pensamento Neri (2013), afirma que durante os primeiros cursos para idosos, na Universidade de Toulouse, acreditava-se que esse rótulo soaria mais agradável aos ouvidos do que o termo velhice. Todavia, Debert (2011), diz que celebrar a velhice naquela época era um momento privilegiado para o lazer e as atividades livres dos constrangimentos da vida profissional e familiar, surgindo a ideia da “melhor idade”.

Para a autora:

A velhice, assim, perde a conotação negativa de perda de *status* social e ganha o caráter positivo de etapa privilegiada pela garantia de um rendimento mensal, a aposentadoria – tanto em países de capitalismo avançado quanto em países como Brasil – e pelas novas experiências próprias a esse momento do curso da vida. (DEBERT, 2011, on-line).

A adoção de tantos termos seria apenas para “soar bem” e mascarar o preconceito, visto que o fato de se utilizar designações-fantasia para tratar dos que vivem mais tempo, sugere um sinal da existência de preconceitos e negação da realidade (NERI; FREIRE, 2000 *apud* ASSIS; PARRA, 2015, p. 3).

Diante disso, podemos destacar que o Estatuto do Idoso (01/10/2003) fez uma atualização recente através da Lei nº 14.423/22 retirando a palavra “idoso” e substituindo por “pessoa idosa”, agora chamado de Estatuto da Pessoa Idosa. Essas novas terminologias tentam substituir o uso da palavra “velho” que soa como ofensa e evita-se que sejam pronunciadas no dia a dia, visto que no contexto social “velho” é entendido como algo frágil, em desuso, incapaz, obsoleto, ultrapassado, ou seja, sempre em sentido depreciativo.

Na intenção de diferenciar os conceitos de idoso e velhice, a terminologia e o processo de envelhecimento para Manzano (2014, on-line), “deve ser entendido como um processo natural da vida que traz consigo algumas alterações sofridas pelo organismo, consideradas normais para esta fase”. Segundo a autora, os indivíduos envelhecem desde o momento em que nascem.

Neri (2013), diz que o envelhecimento ou senescência é um processo natural, universal, determinado pela genética para os indivíduos da espécie, motivo pelo qual é chamado de envelhecimento normal. Esse processo tem início logo após a maturidade sexual e acelera-se a partir da quinta década de vida, marcado pela cessação ou diminuição da possibilidade de reproduzir a espécie e por mudanças fisiológicas e morfológicas típicas. Ainda sobre a definição de envelhecimento, Schneider e Irigaray (2008), afirmam que:

É um processo complexo e multifatorial. A variabilidade de cada pessoa (genética e ambiental) acaba impedindo o estabelecimento de parâmetros. Por isso, o uso somente do tempo (idade cronológica) como medida esconde um amplo conjunto de variáveis. A idade em si não determina o envelhecimento, ela é apenas um dos elementos presentes no processo de desenvolvimento, servindo como uma referência da passagem do tempo. (SCHNEIDER; IRIGARAY, 2008, p. 592).

A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), é uma organização internacional de saúde pública mais antiga do mundo, com escritório no Brasil, essa entidade elaborou o seu conceito sobre o envelhecimento que se trata de:

[...] um processo sequencial, individual, acumulativo, irreversível, universal, não patológico, de deterioração de um organismo maduro, próprio a todos os membros de uma espécie, de maneira que o tempo o torne menos capaz de fazer frente ao estresse do meio ambiente e, portanto, aumente sua possibilidade de adoecimento e morte. (OPAS, 2003 *apud* DÁTILLO; CORDEIRO, 2015 p. 222).

Sobre os conceitos tratados anteriormente e para melhor entendimento, o conceito de idoso está relacionado a sua cronologia ou faixa etária, a velhice é uma fase no desenvolvimento humano e o envelhecimento se trata de um processo que ocorre no curso de vida. Vale destacar que a velhice era uma fase vista pela sociedade como doença e, para isso, foi necessário que se adotassem novas formas de tratamento para que se entendesse que essa última fase de vida para a pessoa idosa não é necessariamente ser uma pessoa “doente”, e sim que o envelhecimento é inevitável e faz parte da natureza humana sendo um processo que acompanha o indivíduo pela passagem do tempo.

Ao longo do tempo foram surgindo outros conceitos de envelhecimento como o “bem-sucedido”, “positivo” ou “com sucesso”, chamados de envelhecimento saudável, que surgiram na década de 60, porém esses termos não foram bem aceitos trazendo um significado semanticamente problemático devido à dicotomia sucesso-fracasso. Todavia, o envelhecimento saudável proposto no Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde (2015), o define como:

O processo de desenvolvimento e manutenção da capacidade funcional que permite o bem-estar em idade avançada. Central a esta conceituação do Envelhecimento Saudável é uma compreensão de que nem a capacidade intrínseca, nem a capacidade funcional permanecem constantes. Embora ambas tendam a diminuir com o aumento da idade, as escolhas de vida ou as intervenções em diferentes momentos durante o curso da vida irão determinar o caminho - ou **trajetória** - de cada indivíduo. (OMS, 2015, p. 13, grifo do autor).

Nas palavras de Lima (2020), as principais condições associadas ao envelhecimento saudável seriam o baixo risco de doenças e de incapacidades funcionais relacionadas com as doenças; funcionamento mental e físico excelentes; envolvimento ativo com a vida. Mas, contrapondo essas condições a autora afirma que para muitos autores não existe um consenso nos termos saudável, ativo e robusto, causando um uso indiscriminado para explicar o processo de envelhecer bem.

Diante da ampla definição de envelhecimento que a Organização Mundial em Saúde no âmbito da II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, lançou um documento de teor político chamado de “Envelhecimento ativo” que foi traduzido para o português como “Envelhecimento ativo: uma política de saúde” e implantado no Brasil a partir de 2005. O envelhecimento ativo se aplica tanto a indivíduos quanto a grupos populacionais a fim de que percebam o seu potencial para o bem-estar físico, social e mental ao longo da vida e que permita que esses indivíduos participem da sociedade de acordo com suas necessidades, desejos e capacidades e ao mesmo tempo, propicia proteção, segurança e cuidados adequados, quando forem necessários. Segundo a definição da OMS, “envelhecimento ativo é o processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas” (WHO, 2005, p. 14).

A esse respeito Khoury (2017), afirma que o objetivo da proposta de envelhecimento ativo seria de aumentar a expectativa de vida saudável, ou seja, viver sem incapacidades e a qualidade de vida para todas as pessoas à medida que envelhecem, incluindo os indivíduos mais frágeis, os deficientes e que precisam de cuidados. Dessa forma, a saúde é compreendida assim como estabelece a OMS, que se refere a um estado de bem-estar físico, mental e social.

É pertinente uma reflexão a respeito das narrativas no texto sobre definições e nomenclaturas do envelhecimento. Há muito tempo que novos termos vêm surgindo com o intuito de substituir uma expressão antiga - a palavra “velho”, que configura na sociedade alguém incapaz fisicamente e improdutivo economicamente. Alguns estudiosos afirmam que esses inúmeros termos demonstram o preconceito social que existe com àqueles que envelhecem.

É importante frisar que o Brasil, antes considerado um país jovem, agora está se configurando como um país de envelhescentes. Com o aumento progressivo

de pessoas idosas, percebeu-se que envelhecer é algo natural aos seres humanos, porém o caminho até a velhice não é homogêneo e sim, heterogêneo a todos. A velhice não pode ser vista como doença, fragilidade, incapacidade, daí a distinção entre a senescência e a senilidade, a primeira se trata do envelhecimento normal e a segunda é o envelhecimento com debilidade e associado a doenças.

De acordo com o que foi tratado anteriormente, surge a nova política adotada pelo poder executivo denominada “Envelhecimento ativo” que traz alguns princípios importantes como a autonomia e independência, qualidade de vida e expectativa de vida, cujas metas têm o propósito de atender os indivíduos e suas particularidades.

O crescimento acelerado na população de idosos no mundo, alerta para que os governos repensem as questões sociais voltadas para esse público. No Brasil, a estrutura etária vem sofrendo alterações significativas ao longo dos tempos, ou seja, o processo de mudança da população vai ganhando novos contornos com a preponderância de pessoas idosas.

Em 1900, o mundo tinha uma expectativa de vida ao nascer de 32 anos, enquanto o Brasil registrava 29 anos. Quatro décadas depois, no mundo a expectativa de vida aumentou para 42 anos, enquanto no Brasil 37 anos. Na década de 40 o Brasil deu um salto e atingiu uma expectativa de vida ao nascer de 50,1 anos em 1950, contra 45,7 anos da média global. Pela primeira vez o Brasil teve anos médios de vida acima do padrão internacional. No ano 2000, a expectativa de vida ao nascer do Brasil atingiu 70,1 anos, enquanto a média mundial chegou a 66,3 anos. Os ganhos foram espetaculares no século XX e continuaram no século XXI (ALVES, 2022). Segundo o autor:

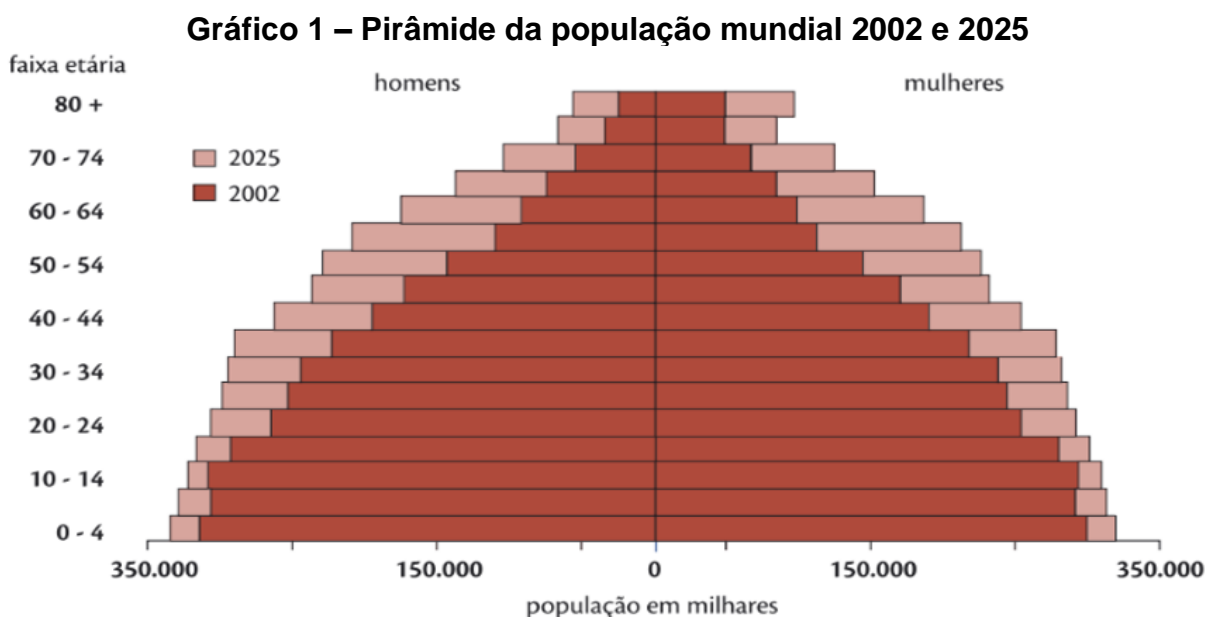
Em 2019, a expectativa de vida ao nascer no Brasil alcançou 75,3 anos e no mundo 72,8 anos. Contudo, a covid-19 provocou um retrocesso e o tempo médio de vida diminuiu nos primeiros dois anos da pandemia, ficando em 72,8 anos no Brasil e 71 anos no mundo. Mas as projeções da ONU indicam que a retomada do aumento da expectativa de vida já começou em 2022 e os números de 2023 já serão maiores do que os de 2019. As perspectivas são promissoras para as próximas décadas. Para 2100 – se não houver novas pandemias, novas guerras e eventos climáticos catastróficos – as estimativas são de expectativa de vida ao nascer de 82,1 anos no mundo e 88,2 anos no Brasil. (ALVES, 2022, on-line).

De acordo com as palavras de Lima (2020, p. 20-21), “estamos caminhando para um mundo mais envelhecido” e a transição demográfica é um processo de

mudança da população de um estágio inicial caracterizado por alta fecundidade e mortalidade com preponderância de jovens para um estágio diferente, caracterizado por baixa fecundidade e mortalidade com preponderância de idosos. Todavia, existe uma outra maneira de aferir quantitativamente o envelhecimento da população, esse medidor é o índice de Envelhecimento (IE) que de acordo com Alves (2022, p. 61), “mede a relação entre a população idosa e a população jovem de 0 a 14 anos de idade”.

Conforme afirma WHO (2005), a composição etária de um país – o número proporcional de crianças, jovens, adultos e idosos – é um elemento importante a ser considerado pelos governantes, pois o envelhecimento de uma população encontra-se na redução no número de crianças e jovens e um aumento na proporção de pessoas com 60 anos ou mais.

No Gráfico 1, observa-se que à medida que as populações envelhecem, a pirâmide populacional no formato triangular vai sendo substituída por um formato mais cilíndrico.



Fonte: WHO, 2005.

Nas projeções ditas por Alves (2022), tivemos nas décadas seguintes, a queda das taxas de fecundidade e o estreitamento da base piramidal da população, assim o percentual de idosos aumentou progressivamente e ocorrendo uma aceleração no século XXI. Para entender melhor essa afirmativa anterior o autor explica que:

Um IE menor do que 100 significa uma população jovem e um IE igual ou maior do que 100 significa uma população idosa. Sendo assim, considerando os idosos de 60 anos e mais, o mundo terá uma estrutura etária envelhecida em 2050, quando o IE chegará a 101 idosos para cada 100 jovens. Considerando os idosos de 65 anos e mais, o mundo terá uma estrutura etária envelhecida mais para a frente, em 2073, quando o IE chegará a 100,3 idosos para cada 100 jovens. No caso dos idosos da “quarta idade”, o IE chegará ao máximo de 46,4 pessoas de 80 anos e mais para cada 100 jovens de 0 a 14 anos. Em 2100, o mundo terá 162 idosos de 60 anos e mais para cada 100 jovens de 0 a 14 anos de idade. (ALVES, 2022, p. 61-62).

Durante a Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2020 foi declarado um plano para a Década do Envelhecimento Saudável 2020-2030, com o objetivo principal de criar estratégia para alcançar e apoiar ações de construção de uma sociedade para todas as idades. As projeções apontam que ao final da década, o número de pessoas com 60 anos ou mais será 34% maior, passando de 1 bilhão em 2019 para 1,4 bilhões. Em 2050, a população global de pessoas idosas terá mais do que dobrado, alcançando a marca de 2,1 bilhões de pessoas (OPAS/OMS BRASIL, on-line).

Nas palavras de Berzins e Borges (2012), o fenômeno mundial do envelhecimento teve início no século XX e prosseguirá no século XXI e inicialmente, foi notável entre os países desenvolvidos, porém, recente ele surge como um grande desafio para os países em desenvolvimento, visto que 80% do contingente de pessoas idosas no mundo estará nesses países. As autoras seguem afirmando que:

A perspectiva de envelhecimento populacional modifica a participação dos grupos na vida econômica, ou seja, se interfere na economia do País, modifica em cadeia as várias relações sociais e políticas. (BERZINS; BORGES, 2012, p. 24).

Para Lima (2020), durante décadas o Brasil foi considerado um país jovem, com concentração na faixa etária entre zero e 14 anos. Hoje é considerado um país em processo de envelhecimento e como alguns estudiosos descrevem, é um “país de cabelos brancos”, visto que o Brasil estará entre os seis países mais populosos do mundo e poderá ser um dos países com a maior população de centenários no mundo.

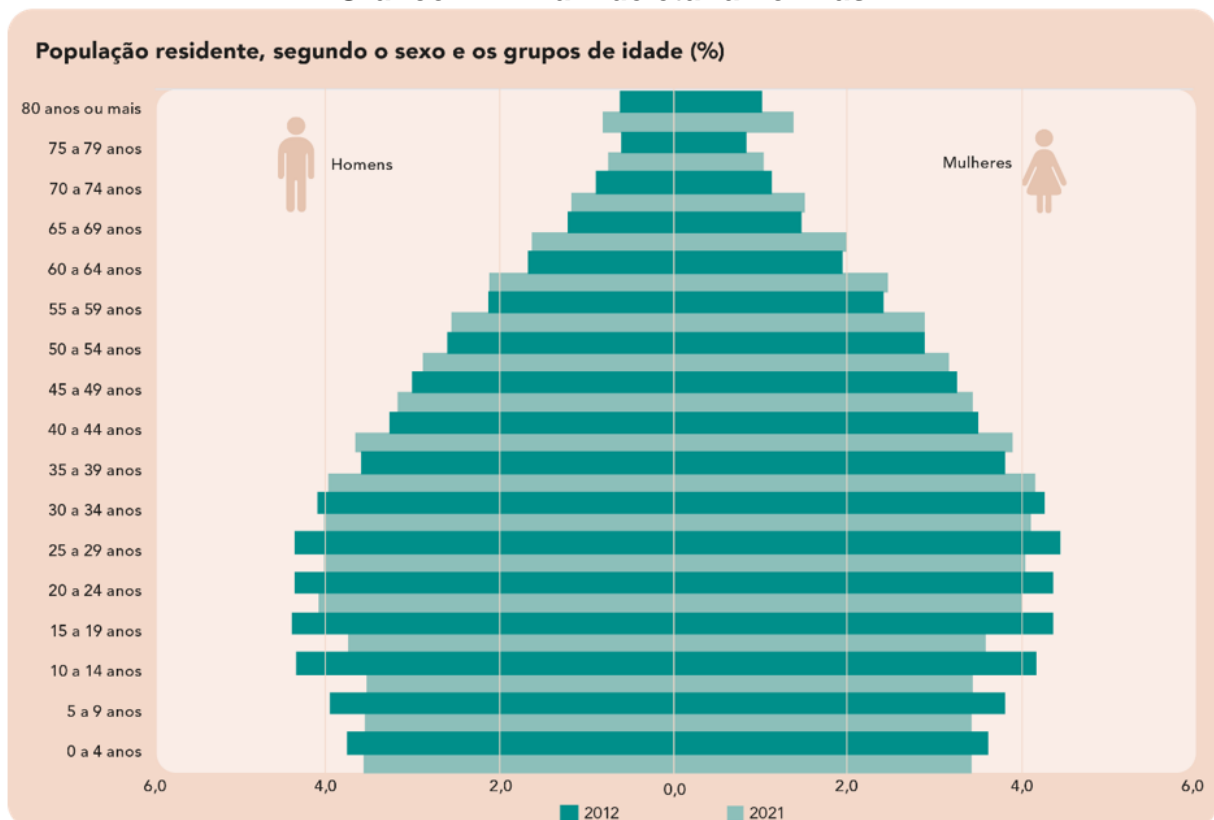
Segundo dados do IBGE (2021), entre 2012 e 2021 a população brasileira com 60 anos ou mais passou de 11,3% para 14,7%. Em números absolutos, esse grupo etário passou de 22,3 milhões para 31,2 milhões, crescendo 39,8% no período. As regiões onde estão concentradas as pessoas com 60 anos ou mais estão no Sudeste (16,6%) e no Sul (16,2%), em contrapartida, apenas 9,9% dos residentes no

Norte são idosos. É preciso dar destaque a esses índices relacionados à região Norte, visto que essa pesquisa está sendo realizada no mesmo lócus geográfico.

Em comparação a 2012, a população idosa cresceu em todas as regiões e entre os Estados com maior concentração de idosos são Rio de Janeiro (19,1%) e Rio Grande do Sul (18,6%), enquanto Roraima tem a menor participação desse grupo etário em sua população (7,7%). Novamente a região Norte aparece com os menores índices relacionados ao envelhecimento.

No Gráfico 2, visualiza-se a distribuição populacional por grupo de idade e sexo: homens (à esquerda) e mulheres (à direita). Na base temos os mais jovens e no topo os mais velhos. Percebe-se o alargamento no topo e o estreitamento da base, ocasionados pelo envelhecimento da população brasileira que aumentou em 2021, comparado a 2012. Nota-se, também, que nos grupos de idade a partir dos 60 anos, o número de mulheres supera o de homens.

Gráfico 2 – Pirâmide etária no Brasil



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2021.
Nota: Para o período 2012-2019, acumulado de primeiras visitas. Para 2020 e 2021, acumulado de quintas visitas.

Fonte: IBGE EDUCA (2021). ¹ Pirâmide etária

¹ As pirâmides etárias são gráficos que auxiliam a visualizar a distribuição populacional por sexo (homens– na base temos os mais jovens e no topo os mais velhos. É possível observar ao longo dos

Observando os índices da população feminina, de acordo com Lima, (2020), as mulheres têm maior sobrevida em relação aos homens, porém apresentam um risco maior de vulnerabilidade após os 80 anos. As mulheres geralmente possuem renda menor que a dos homens e, quando viúvas, baixas probabilidades de um segundo casamento, se vivem sozinhas, as chances de necessitar de um cuidador aumentam. As políticas públicas direcionadas para a proteção dessa demanda feminina precisam ser implantadas.

A transição demográfica no Brasil traz repercussões distintas devido a sua diversidade regional e, principalmente, a social, por meio dos diferentes níveis de renda e educação da população. Essas diferenças sociais levam a desigualdades demográficas, geradas pelo próprio desenvolvimento econômico e social. Portanto, a transição pode trazer consequências sociais diversas, tanto na redução, na manutenção ou até na reprodução das desigualdades sociais. Desse modo, os segmentos vinculados à extrema pobreza e à carência educacional ainda mostram altos níveis de fecundidade, o que reflete na transição demográfica e na reprodução das diferenças sociais (KREGELIN, 2010 *apud* BERZINS; BORGES, 2012, p. 27).

A nível mundial e no Brasil, o perfil demográfico está modificando as pirâmides etárias e, diante dessa mudança ocorre uma redução proporcional da população jovem a um aumento na proporção de pessoas idosas, assim, o envelhecimento demográfico brasileiro causa impacto em diversos setores, entre eles, o setor econômico. Embora esses impactos se tornem ora negativos ora positivos, podemos afirmar que a expectativa de vida pode ser considerada um ganho expressivo, diante dos cenários de pobreza e desigualdade social.

O notório crescimento da população idosa no mundo garantiu um novo olhar para essa faixa etária como algo pensado e revisto por meio das leis e políticas públicas que pudessem atender a essa emergente demanda.

Embasado neste pensamento que Alves (2022), diz que o envelhecimento populacional pode trazer novas oportunidades e contribuir com o bem-estar geral se forem adotadas políticas públicas adequadas. Os governos, as famílias e a iniciativa privada precisam ter sabedoria para superar as externalidades negativas e aproveitar as poucas, mas fundamentais, oportunidades do fenômeno do envelhecimento populacional que dominará o cenário demográfico do século XXI.

anos que, com o envelhecimento populacional e queda da fecundidade, o formato vai deixando de ser piramidal, o que é característico de países desenvolvidos. Retratos a revista do IBGE (fev. 2019).

O Brasil, segundo IBGE (2010) possuía uma população de 190.755.799 habitantes e no mesmo período a população de idosos era de 20.588.981, e que esses valores correspondem aproximadamente a 10,79% da população brasileira. O estado do Amapá e o município de Macapá, em 2010, tinham a população de idoso, respectivamente, 14.661 hab. e 8.962 hab., conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – População idosa no Brasil, Amapá e Macapá

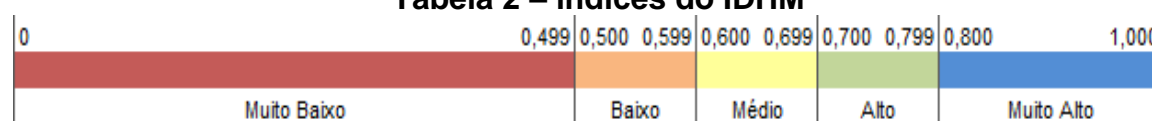
FAIXA ETÁRIA	BRASIL	AMAPÁ	MACAPÁ
60 a 69 anos	11.356.076	20.074	11.781
70 anos ou mais	9.232.815	14.661	8.962
Total	20.588.891	34.735	20.743

Fonte: Elaborada pela autora com dados do IBGE (2010).

A OMS lançou no início da década de 1990 um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com objetivo de verificar o nível de desenvolvimento de um país utilizando-se de indicadores de desempenho. Assim, os aspectos econômicos e sociais passaram a ser direcionados à qualidade de vida e às condições essenciais da sociedade, opondo-se às antigas mensurações em que a esfera econômica do indivíduo se sobressaía frente aos aspectos sociais inerentes a ele. Portanto, o caráter social passou a ter peso fundamental na definição desse mensurador de desenvolvimento humano. Encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH combina três componentes básicos do desenvolvimento humano: a longevidade, a educação e a renda (DALBERTO; ERVILHA; GOMES, 2015).

Já o IDHM é o índice de desenvolvimento humano municipal que segue o mesmo objetivo e os componentes básicos do IDH, acima mencionado, só que voltado para a realidade dos municípios, suas especificidades e desafios regionais. O IDHM possui três componentes: IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda. Neste caso, o índice mensurado varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (Tabela 2).

Tabela 2 – Índices do IDHM



Fonte: Atlas socioeconômico Rio Grande do Sul (2022).

O município de Macapá, em 2010 (TABELA 3) aparece na posição 940º entre os 5.568 municípios brasileiros, com IDHM renda (0,723), IDHM educação (0,663) e IDHM longevidade (0,820), pelo resultado geral (0,733) o município de Macapá encontra-se com IDHM Alto, segundo pode ser comprovado na Tabela 2.

Tabela 3 – IDHM do Município de Macapá

Ranking IDHM 2010	Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
940 °	Macapá (AP)	0,733	0,723	0,820	0,663

Fonte: PNUD/Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

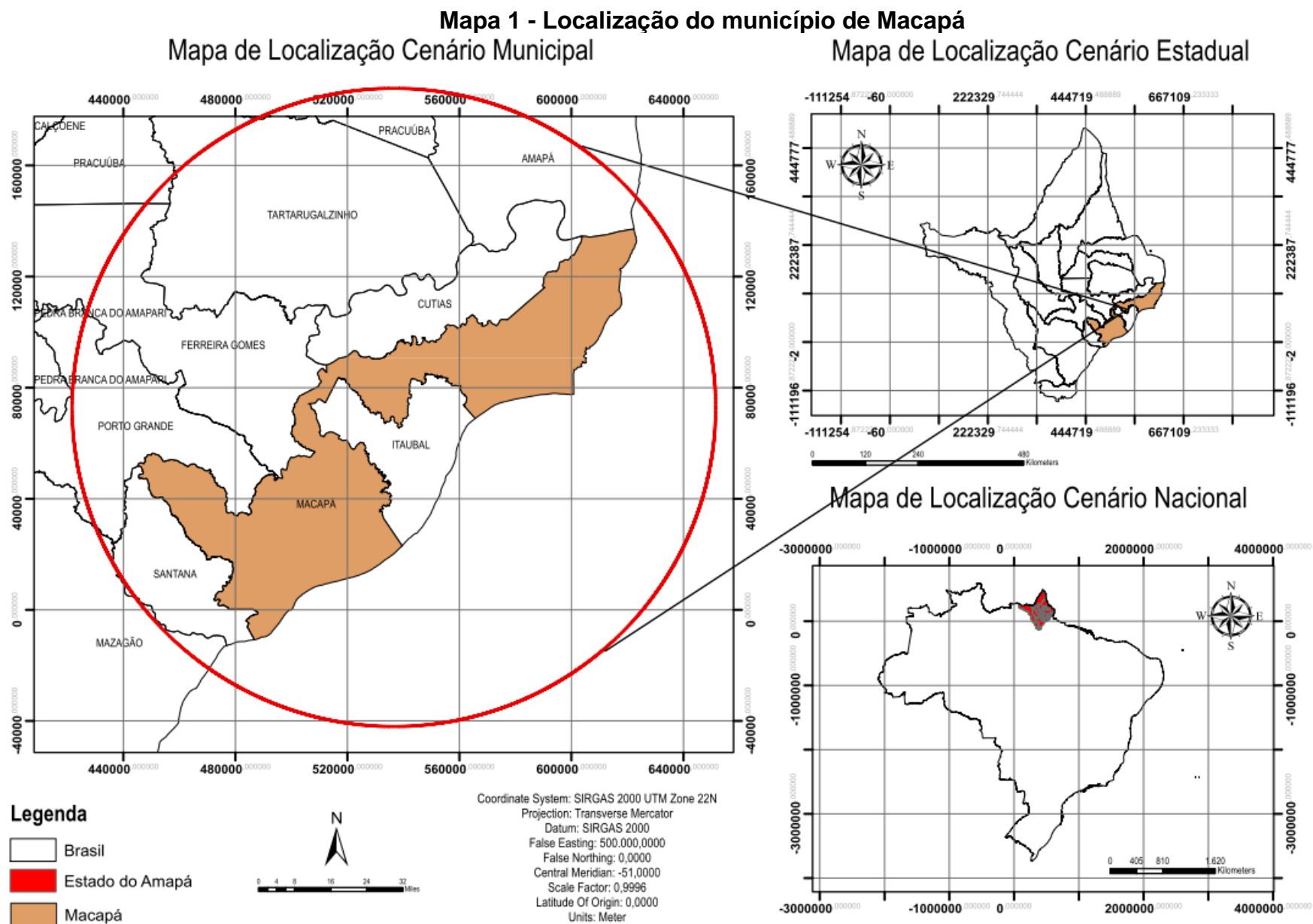
As dimensões do IDH definidas pelo Atlas socioeconômico Rio Grande do Sul (2022), são: renda que é o padrão de vida medido pela Renda Nacional Bruta per capita; a Saúde/Longevidade que é a vida saudável e longa medida pela expectativa de vida e a Educação que é o acesso ao conhecimento medido pela média de anos de educação de adultos e expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

3.1 O lócus da pesquisa

A lócus da pesquisa é o Município de Macapá, capital do Estado do Amapá, sendo a única capital estadual brasileira que não possui interligação por rodovia a outras capitais. Além disso, é a única cortada pela linha do Equador e se localiza no litoral do rio Amazonas, distante 1.791 quilômetros da capital federal, Brasília. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021), a população estimada é de 522.357 habitantes (PPA, 2021).

No Mapa 1 é ilustrado a localização do município de Macapá, em destaque, que faz parte do lócus da nossa pesquisa. O município de Macapá está situado no Estado do Amapá localizado na região Norte do país. A geografia é caracterizada pela presença da Floresta Amazônica, reconhecida pela elevada biodiversidade e importância ambiental.



Fonte: Potyguara e Costa (2023).

3.2 Itinerários da pesquisa

De acordo com Minayo (2008, p. 16) “[...] pesquisa é a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade”. Para esta autora, é a pesquisa que dá sustentação a atividade do ensino, atualizando-o diante a dinâmica do universo. Deste modo, embora a pesquisa seja uma prática de natureza teórica, vincula-se à vida prática, pois a pesquisa congrega pensamento e ação.

Nesse sentido, Minayo (2008, p. 14) pontua, também, sobre a conceituação de metodologia no âmbito da pesquisa, como sendo:

[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia incluiu simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade e sua sensibilidade). [...] Ela inclui as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade.

Desta forma, o estudo parte de pressupostos metodológicos que orientam o desenvolvimento de uma pesquisa que leve à compreensão da implantação de políticas públicas para pessoas idosas através do plano plurianual do município de Macapá referente ao quadriênio 2022-2025. Assim sendo, no intuito do atendimento dos objetivos proposto utilizou-se a pesquisa documental, com finalidade qualitativa, descritiva e explicativa.

A presente pesquisa configura-se como documental, com isso, buscando dar respostas a temática transcorrida. De modo igual, as análises erigidas são possibilitadas considerando o PPA Macapá 2022-2025, tomando como ponto de análise as políticas públicas para a pessoa idosa. Portanto, o presente trabalho foi desenvolvido a partir de uma análise documental do PPA, documento público, escrito e impresso e de fonte secundária.

Oliveira (2010) pontua que a pesquisa documental tem como principal finalidade de levar o pesquisador (a) a entrar em contato direto com documentos que tratem do tema em estudo.

Santos (2012) completa dizendo que a pesquisa documental, segundo é trabalhada com base em documentos que não receberam tratamento de análise e síntese. As vantagens deste tipo de pesquisa são a confiança nas fontes documentais, como essenciais para qualquer estudo, o baixo custo e o contato do pesquisador com documentos originais.

Cellard (2008) e Gil (2008) apontam que os documentos podem, dentre várias subdivisões, ser chamados de “documentos públicos arquivados” e os “não-arquivados”. O primeiro consiste em documentações de natureza não governamental, o qual podem ser inseridos os de instituições escolares, por exemplo. O segundo consiste em documentações do meio jornalístico, revistas, periódicos e do meio publicitário, dentre outros.

No recurso da técnica de pesquisa documental, Marconi e Lakatos (2003, p. 174), dizem que “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. A pesquisa documental apresenta uma série de vantagens porque os documentos constituem fonte rica e estável de dados e subsistem ao longo do tempo, tornando-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica (GIL, 2002).

A proposição de investigação quanto a finalidade é uma pesquisa com abordagem qualitativa, que como aponta Gil (2008) é aquela que busca descrever fenômenos em detalhes, permitindo abranger com exatidão as características de uma situação, de um indivíduo ou de um grupo, bem como desvendar relações entre eventos distintos.

A pesquisa científica é de abordagem qualitativa que, segundo Zanella (2013), pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizada, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.

Minayo (2007), diz que a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, pois ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. A autora explica que a pesquisa qualitativa:

Trabalha com um universo de significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos. Por isso não existe um “continuum” entre abordagens quantitativas e qualitativas, como muita gente propõe, colocando uma hierarquia em que as pesquisas quantitativas ocupariam um primeiro lugar, sendo “objetivas e científicas”. E as qualitativas ficariam no final da

escala, ocupando um lugar auxiliar e exploratório, sendo “subjetivas e impressionistas. (MINAYO, 2007, p. 21).

A abordagem qualitativa, pode ser utilizada em uma diversidade de procedimentos e de constituição e análise de dados, dentre eles há a Análise Documental. De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani, (2009), a riqueza de informações que se pode ser extraído e resgatado dos documentos justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais, uma vez que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural.

A proposição também se enquadra como uma pesquisa explicativa que segundo afirma Zanella (2013):

É aquela centrada na preocupação de identificar fatores determinantes ou de contribuição no desencadeamento dos fenômenos. Explicar a razão pela qual se dá uma ocorrência social ou natural. No campo social a complexidade aumenta a partir da temporalidade do fenômeno. Também é importante situar o ambiente social de ocorrência. Portanto, a realidade tempo-espaço é fundamental na identificação de causa e efeito do evento social. Os procedimentos básicos são: registrar, classificar, identificar e aprofundar a análise. (ZANELLA, 2013, p. 34).

Santos (2012) ainda completa que a pesquisa explicativa estuda fatores que determinam a ocorrência de determinados fenômenos, visando aprofundar o saber sobre a realidade, nesse caso específico, o PPA Macapá (2022-2025). A proposição ainda se enquadra como pesquisa descritiva, pois, segundo Gil (2008), as pesquisas descritivas possuem como objetivo a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência.

Portanto, de uma maneira geral, ainda que pouco explorada, a pesquisa documental, segundo Lüdke e André (1986, p. 38) “Pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja completando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

3.2.1 Coleta dos dados

O universo da pesquisa foi o Plano Plurianual (2022-2025) do Município de Macapá, estado do Amapá, que é um documento oficial de planejamento da gestão pública, sendo, portanto, este, o objeto de estudo da proposição em tela.

O documento oficial PPA: De coração por Macapá, não foi encontrado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Macapá, desse modo, a aquisição do

material para a análise documental foi adquirida com a ajuda de terceiros, portanto, a dificuldade no acesso ao material, tornou-se um ponto negativo no percurso em busca de conhecimento.

3.2.2 Análise dos dados

Lüdke e André (1986) afirmam que análise documental pode ser entendida como uma série de operações, que visa estudar e analisar um, ou vários documentos, buscando identificar informações factuais nos mesmos, para descobrir as circunstâncias sociais, econômicas e ecológicas com as quais podem estar relacionados, atendo-se sempre às questões de interesse. Essa análise é constituída pelas etapas de escolha e recolha dos documentos e de posterior análise. São estabelecidos procedimentos metodológicos a serem seguidos na análise que são: A caracterização de documento, a codificação, os registros, a categorização e a análise crítica.

Para a análise do PPA de Macapá (2022-2025) foi seguido o recomendado por Bardin (2011) e Cellard (2008), que estão descritos no Quadro 7.

Quadro 7 – Etapas da análise do PPA Macapá (2022-2025)

Nº	Etapas de Análise do PPA Macapá (2022-2025)
1	Pré-análise, em que o material foi organizado por meio de leitura flutuante.
2	Exploração do material: estudo aprofundado orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos; elaboração de indicadores que orientarão a interpretação dos resultados: escolha das unidades de contagem (codificação), seleção das regras de contagem (classificação) e a escolha de categorias (categorização).
3	Codificação dos dados a partir das coesões dos fatos.
4	Categorização, que consiste na ordenação em classes segundo os padrões de respostas por meio de comparações.
5	Tratamento dos resultados: interpretação referencial, Reflexão e intuição com base nos documentos estabelecem relações. Visa desvendar o conteúdo latente que os documentos possuem.

Fonte: Elaborado pela Autora, baseado em Bardin (2011) e Cellard (2008).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Plano Plurianual Municipal: caracterização do PPA 2022-2025 de Macapá

É oportuno destacar que o Brasil é considerado um país tradição em planejamento, sendo que os primeiros esforços nesse sentido foram identificados no início da década de 30 no século XX, que apresentava estudos com alternativas à superação da crise econômica vivida no Brasil após a depressão de 1929. A partir dos anos 40, o Brasil lançou numerosos planos de desenvolvimento. Com a crise de 1979 e a diminuição de recursos externos, o déficit nas contas públicas provocou no país um ciclo de descontrole inflacionário que contribuiu para o enfraquecimento do planejamento. Com a redemocratização, o planejamento governamental voltou a figurar como uma atribuição inafastável do Estado previsto na CF/88 (MATOS, 2002 *apud* PAULO, 2010).

Segundo versa o dicionário, planejamento é o “desenvolvimento de projetos que buscam sanar os problemas sociais, econômicos, ou atingir certos objetivos de governo” (dicionário online). Os projetos são os que constituem a menor unidade de ação, a mais operativa e que representa o elo final do processo, são compostos por atividades inter-relacionadas e coordenadas, voltadas para o alcance de objetivos específicos num prazo definido (DRAIBE, 2001; COHEN; FRANCO, 1993 *apud* LIMA; D’ASCENZI, 2018, p. 39).

Segundo Guimarães Filho (1999), o autor nos diz que:

O planejamento em países com decisão centralizada, normalmente de regime socialista, totalitário, é dito normativo, não raro substituindo os mecanismos de mercado mediante intervenção direta na produção de bens e serviços. Nos países do outro extremo, com ampla liberdade econômica, o planejamento apresenta-se meramente indicativo ou por incentivos. Nos sistemas mistos, como parece encontrar-se, ainda, o Brasil, em processo crescente de liberalização de sua economia, adotam-se ambas as formas de planejamento, com o setor público realizando diretamente algumas inversões e alocações de recursos. (GUIMARÃES FILHO, 1999, p. 149).

Além disso, para Guimarães Filho (1999), na Constituição de 1967, estabeleceu-se os chamados orçamentos plurianuais de investimentos (OPI), que abrangiam receitas e despesas de capital da administração direta pública federal por um período de três anos, atualizados anualmente. Esses planos tinham a finalidade

de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências.

No âmbito urbano, a primeira e grande iniciativa de planejamento territorial urbano no Brasil que aconteceu no governo federal foi o concurso nacional para a elaboração do Plano Piloto da nova capital do Brasil - Brasília. Antes, a participação federal restringia-se a estudos setoriais específicos, destituídos de visão de conjunto. A partir do Plano Piloto de Brasília, abriu-se a oportunidade para o primeiro movimento concreto de ocupação e valorização das terras do interior do país. Iniciou-se a construção de estradas ligando as regiões centrais, valorizando os centros regionais próximos à capital e agregando-se elementos dinâmicos no desenvolvimento do país. Todavia, ainda estava distante o exercício sistemático de um planejamento territorial urbano por parte do Governo Central (LOEB, 2003 *apud* MACHADO; REZENDE, 2012).

O Plano Plurianual (PPA) foi previsto em 1988 com sua inclusão no texto da Constituição Federal, no artigo 165, regulamentado posteriormente por meio do Decreto 2.829, emitido em 29 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998 *apud* PICCOLI *et al.* 2018).

Nas palavras de Lima e D’Azcensi (2018, p. 100), o “PPA foi instituído pelo § 1º do art. 165 da Constituição, sendo o instrumento que oficializa o programa do governo eleito, na direção da agenda política consagrada pelas urnas”. De iniciativa do Poder Executivo, devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo até o final do primeiro ano do novo governo. Ora, segundo Mildemberger (2018), o PPA é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo.

O Plano Plurianual é uma lei, de iniciativa do poder Executivo que deve estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF/88, art.165, §1º *apud* PAULO, 2010). O PPA é uma importante peça de planejamento estratégico do município e sua finalidade passa por estabelecer diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para a administração pública (BRASIL, 2011; 2013 *apud* LIMA; D’AZCENSI, 2018).

O PPA é um plano aprovado, a cada quatro anos, pelas três esferas do poder: União, Estados e Municípios, no qual são dispostos de forma detalhada todas

as metas, prazos e diretrizes a serem obedecidas pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal durante o prazo de validade, ou seja, os próximos quatro anos (BRASIL, 1988 *apud* PICCOLI *et al.* 2018).

No Quadro 8 é apresentada a estrutura do PPA dividida em diretrizes, objetivos e metas, sendo diretrizes as normas gerais que mostram o caminho a ser seguido, os objetivos que estabelece o que deve ser feito e por último, as metas que são o alcance do objetivo de natureza qualitativa ou quantitativa.

Quadro 8 – Estrutura do Plano Plurianual e suas definições

ELEMENTOS	DEFINIÇÕES
Diretrizes	São normas gerais, amplas, estratégicas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos pelos próximos quatro anos.
Objetivos	Correspondem ao que será perseguido com maior ênfase pelo Governo Federal no período do Plano para que, a longo prazo, a visão estabelecida se concretize. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território.
Metas	São medidas do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deve ser passível de avaliação. Cada objetivo deve ter uma ou mais metas associadas.

Fonte: Adaptado de Mendes (2011 *apud* SOUSA *et al.*, 2021).

Pois bem, entre os objetivos de um PPA, segundo Mildemberger (2018), podemos elencar os principais e mais importantes:

Definir com a máxima clareza e objetividade possível quais são os grandes problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados pelo governo municipal, bem como os resultados esperados; Organizar os programas e ações responsáveis pela oferta de bens e serviços demandados pela sociedade, em especial os segmentos mais fragilizados; Estabelecer critérios para nortear a alocação dos orçamentos anuais; Definir diretrizes do sistema de gestão do planejamento, como a definição clara de responsabilidades pelas ações do governo, pelo monitoramento e avaliação das metas do plano e como ele será corrigido durante sua execução; Integração das prioridades municipais com as diretrizes e prioridades dos planejamentos do Estado e do Governo Federal; Estabelecer diretrizes para uma gestão democrática do planejamento e dos recursos financeiros do município. (MILDENBERGER, 2018, p. 1-2).

Por sua vez, na visão de Paulo (2010), a CF/88 atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, isso submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a

Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º *apud* PAULO, 2010, p. 172).

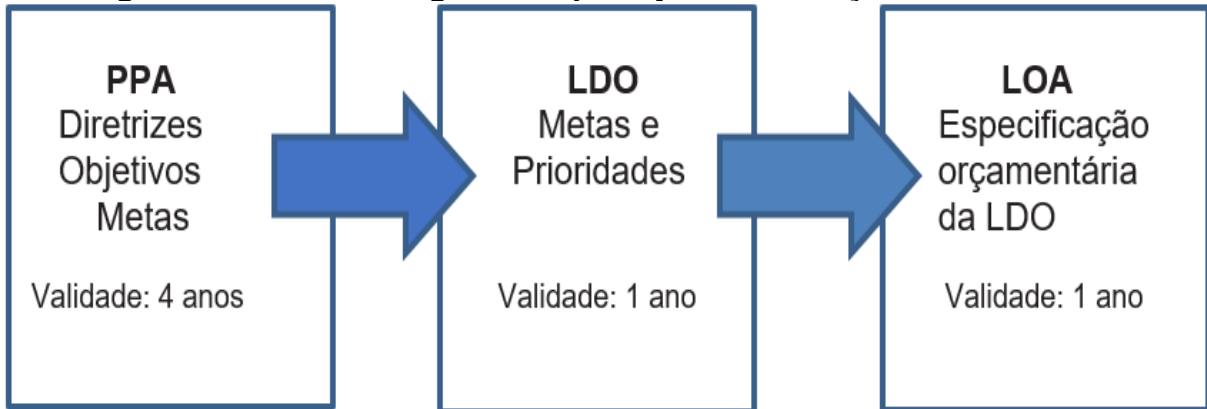
A CF/88 inaugura uma nova institucionalidade para o planejamento e o orçamento público, iniciando um novo regime de governança orçamentária. O PPA e a ligação com os orçamentos anuais, intermediados pela LDO anual, deveriam ser os orientadores da ação do governo e indicadores para a iniciativa privada. Na ausência de regulamentações específicas, o PPA passou a ser, em verdade, o principal instrumento formal de planejamento do país (BARCELOS, 2012 *apud* COUTO; JUNIOR, 2020).

Duas importantes leis derivariam, ainda, do PPA: a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nessa ordem, do mais geral para o mais específico, formam a base do processo de planejamento da ação governamental, dando sentido empírico ao conceito de orçamento-programa da administração pública brasileira.

O Plano Plurianual estabelece objetivos e indicadores, o orçamento (LOA) é a expressão monetária do processo de planejamento em termos de programas que, cada qual, representam instrumentos de organização da atuação governamental, ou seja, cada programa articula um conjunto de ações que concorrem para objetivos comuns, ou seja, tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro, e, cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte (LIMA; D'AZCENSI, 2018).

Em consequência, os três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo à LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA. Na relação entre essas três peças, cabe à LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Desta forma, a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro (PROCOPIUCK *et al.*, 2007) (Esquema 4).

Figura 4 - Sistema integrado de planejamento e orçamento brasileiro



Fonte: Adaptado de Lima; D'Ascensi (2018).

Nesse caminho os três instrumentos de planejamento e orçamento são definidos assim:

O PPA é um plano operacional de médio prazo, quadrienal, no qual são definidas as metas e prioridades da administração pública por regiões e os programas que viabilizarão as diretrizes estratégicas.

A LDO condiciona a ligação entre o plano de médio prazo expresso no PPA e os planos operacionais de curto prazo abrangidos pelas LOA 's de cada ano, pois nela são traduzidas as diretrizes traçadas no PPA em metas e prioridades para cada exercício financeiro.

A LOA, por sua vez, apresenta o conjunto de alternativas de ação escolhidas, ou melhor, as metas ou produtos intermediários que conduzirão aos produtos finais dos programas em um dado exercício financeiro. (VARELA; MARTINS, 2005, *apud* PAGLIARUSSI *et al.*, p. 34).

Ainda, na relação entre esses instrumentos normativos de planejamento e orçamento, Procopiuck *et al.* (2007), diz que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF/88 deverão ser elaborados em consonância com o PPA. Nessa estrutura se percebe a coesão formal de todo o sistema de planejamento e orçamento, que envolve não apenas as finanças públicas, mas, também, os demais subsistemas da Constituição Federal, constituindo assim, o princípio do planejamento ou da programação.

4.1.1 Plano Plurianual Municipal: principais aspectos

Para a pesquisa em questão, as informações sobre o PPA do município de Macapá, são pertinentes para identificar as políticas públicas relacionadas diretamente às pessoas idosas, foco da pesquisa, e assim, verificar se os direitos dos idosos estão correspondendo com as suas necessidades nas diversas áreas sociais:

saúde, segurança, transporte, habitação e outros direitos garantidos no Estatuto da Pessoa Idosa (AGÊNCIA SENADO, 2003).

O PPA não é somente um documento burocrático, para cumprir apenas um requisito legal ou uma imposição dos órgãos de controle. A elaboração do PPA é uma oportunidade de o governo municipal compatibilizar sua estratégia de governo com os objetivos do seu programa eleitoral escolhido pela população de forma democrática, portanto, o planejamento municipal para os próximos quatro anos deve ser compatibilizado com o planejamento estadual e federal, com as oportunidades que as ações do Estado e da União podem criar para o município (MILDENBERGER, 2018).

O plano plurianual da Prefeitura Municipal de Macapá do quadriênio 2022-2025 foi apresentado no Projeto de Lei Complementar Municipal n. 017/2021 e aprovado na Câmara Municipal de Macapá em forma de Lei n. 2.539 – PMM, entrou em vigor a partir de 01 de janeiro de 2022, denominado “De coração por Macapá”. O PPA Macapá é definido como o:

Principal instrumento de planejamento estratégico para a ação do governo municipal na implementação das políticas públicas, que serão materializadas em bens e serviços à nossa população, indicando os caminhos para o desenvolvimento municipal nos próximos quatro anos. (PPA, 2021, p.8).

O PPA Macapá vem contemplar as políticas prioritárias nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento econômico, saneamento, assistência social, cultura, esporte e lazer, habitação, gestão ambiental, turismo, infraestrutura urbana, mobilidade e acessibilidade, considerado um instrumento fundamental para a construção de Macapá, no sentido de torná-la uma capital melhor. O PPA Macapá, tem como princípios básicos: a) Identificação clara dos objetivos e prioridades do governo; b) Identificação dos órgãos gestores dos programas e órgãos responsáveis pelas ações governamentais; c) Organização dos propósitos da administração pública em programas; d) Integração com o orçamento; e) Transparência. (PPA, 2021, p. 20).

O PPA Macapá, possui um ciclo de gestão que corresponde aos processos que viabilizarão o alcance dos objetivos da gestão pública do atual prefeito da cidade de Macapá. Essas etapas são de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão que constituem as peças básicas do ciclo de gestão.

Barros e Costa (2013, p. 10) argumentam que “a compatibilização do PPA com o Plano Diretor do Município, quando este existir, é um aspecto a ser observado na elaboração do Plano Plurianual”. O Plano Diretor é uma lei em sentido material,

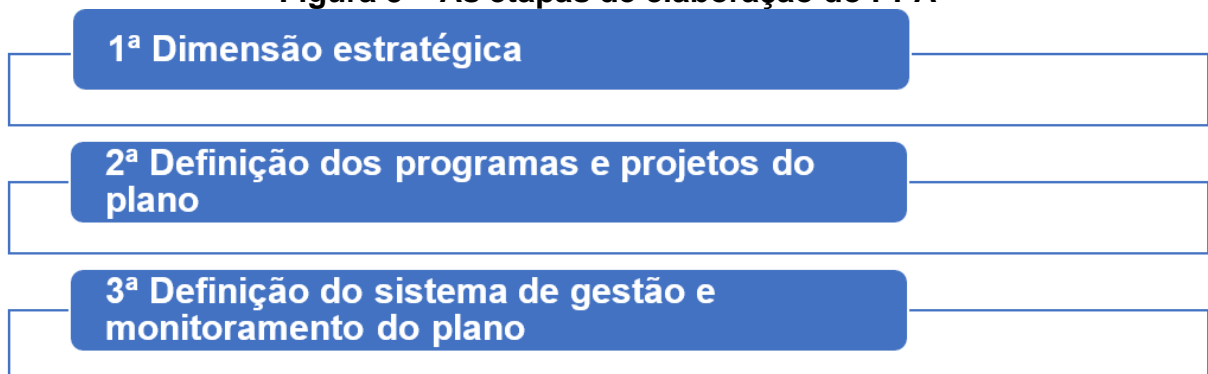
com caráter de permanência, e não pode ser ignorada por outra norma cuja eficácia é temporária, como a que institui o PPA. E, quanto ao objeto, como o Plano Diretor disciplina a ocupação e o uso do solo urbano, é limitador e orientador das diversas iniciativas do Poder Público Municipal, condicionando, as políticas públicas constantes do PPA. Os autores afirmam que a obrigatoriedade de compatibilização do Plano Plurianual com Plano Diretor do Município foi estabelecida no art. 40, § 1º, do Estatuto das Cidades, a seguir:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. (BARROS; COSTA, 2013, p. 10).

No Esquema 5 é mostrado as três etapas do PPA municipal, divididas de acordo com Mildemberger (2018). O autor define a dimensão estratégica como um conjunto de elementos que estabelecem a direcionalidade estratégica do planejamento, que inspiram e orientam a elaboração de Programas e Projetos, a mobilização de recursos e o envolvimento ativo da sociedade local. A segunda fase chamada de definição dos programas e projetos do plano corresponde a dimensão tática do plano. O grupo de planejamento deve a partir da explicação da realidade e da dimensão estratégica do Plano formular os programas e projetos. E a terceira fase de definição do sistema de gestão e monitoramento do plano corresponde a dimensão operacional do planejamento.

Figura 5 – As etapas de elaboração do PPA



Fonte: Elaborado pela autora.

O Plano de Denúncias e o Inventário de Demandas são os produtos preliminares de elaboração do PPA Macapá. No Plano de Denúncia acontecem as

audiências preliminares, aplicação dos questionários que serão sistematizados no Inventário de Demandas onde serão evidenciadas informações quanto aos seus atributos, como código, origem, abrangência, tema, pontuação etc. Como resultado:

O inventário apresenta e codifica cada uma das contribuições individuais sistematizadas pelo grupo, segundo a dinâmica instituída ao longo da construção da metodologia ora apresentada. Desse modo, o Plano de Denúncia apresenta uma versão bruta das contribuições, organizando-as em torno da metodologia proposta para a etapa seguinte, que diz respeito à efetiva construção do Plano Plurianual 2022-2025. (PPA, 2021, p. 24).

Vale destacar que devido ao momento de pandemia, os questionários aplicados para o levantamento do Plano de Denúncia foram elaborados na versão eletrônica e os questionários presenciais por amostragem foram aplicados sob a responsabilidade da secretaria Municipal de Mobilização e Participação Popular e o Instituto Municipal de Política e Promoção de Igualdade Racial (IMPROIR), junto às comunidades mais distantes e sem acesso às redes sociais, bem como junto às comunidades quilombolas do município (PPA, 2021).

O ciclo de gestão corresponde a cinco etapas definidas como: elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão. Ao final de cada ano o plano será avaliado, revisto e monitorado, caso necessite poderá ser flexibilizado diante de novos problemas ou demandas (PPA, 2021).

O PPA Macapá possui 12 diretrizes estruturantes, além de três macrodesafios com objetivos e ações estabelecidas como meios diretos de equação das problemáticas, são consolidados a partir de produtos da fase preliminar de elaboração do plano (PPA, 2021).

O PPA Macapá está estruturado por meio de Programas com a finalidade de atender as demandas necessárias ao desenvolvimento do município, seguindo os princípios de transparência, eficiência na gestão responsável dos recursos públicos (PPA, 2021). Os programas de governo são o PROBEM, PRODES e PROAD e são eles que irão estruturar a ação governamental articulando com seus objetivos juntamente com os seis eixos temáticos: Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Econômico e Financeiro; Desenvolvimento em Saúde Coletiva; Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Institucional e Gestão; Desenvolvimento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente (PPA, 2021).

O PPA Macapá possui os seguintes anexos:

- I – Base estratégica;
- II – Estrutura de financiamento;
- III – Programas de governo;
- IV – Matriz operacional;
- V – Metas e prioridades para o exercício de 2022.

A Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia da Informação (SEMPLA) é a gestora do Plano Plurianual 2022-2025.

A Câmara Municipal de Macapá aprovou a Lei nº 2.539/2021- PMM que instituiu o Plano Plurianual de Investimentos da Administração Pública Municipal de Macapá para o quadriênio 2022-2025, em vigor a partir de 01 de janeiro de 2022 e publicado no Diário Oficial do Município (D.O.M) em 29 de dezembro de 2021, referente à Gestão do Prefeito Antônio Paulo de Oliveira Furlan, que incorporou às políticas públicas constantes no plano plurianual:

Valores que nortearão as ações de governo para os próximos quatro anos, buscando a melhoria da qualidade de vida da população através da implementação de políticas públicas que garantam o exercício pleno da cidadania, o desenvolvimento local sustentável, o combate à exclusão social, o fortalecimento da economia local e a transparência no uso dos recursos públicos. (PPA, 2021, p. 19).

O PPA do município de Macapá é um documento com 328 páginas, o seu período de vigência tem a duração de quatro anos com início no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e termina no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que o plano não sofre interrupção, pois, sempre haverá a continuidade no processo de planejamento, o que se pode considerar um elemento positivo na gestão pública e continuidade das ações.

O PPA Macapá (2021), faz uma breve contextualização histórico-social e econômica da origem do Estado do Amapá a partir do seu desmembramento do Estado do Pará em 1943, tornando-se um Território Federal e Macapá era a sua capital na época. Em 05/10/1988, o Amapá torna-se Estado da Federação e Macapá continua sendo a sua capital, sendo sede da Região Metropolitana de Macapá, formada por Macapá, Santana e Mazagão. O estado do Amapá é considerado jovem entre os demais estados brasileiros.

A população do Amapá é pequena 4,69 hab./km², conforme dados do último censo (IBGE), e está concentrada na capital do estado, portanto, vale destacar que Macapá além de ser a maior cidade, é também a mais populosa do estado. Os

deslocamentos pelo território ocorrem pelo uso de uma infraestrutura de rodovias e, ainda, via navegação, por meio dos grandes rios da região. Os rios também possuem importância econômica para o estado, pela prática da pesca. Além disso, a economia amapaense está voltada para atividades de extrativismo vegetal e mineral.

Após a criação da Zona de Livre Comércio de Macapá, na década de 90, o documento aponta que há pontos negativos nesta vertente econômica, visto que a Área de Livre Comércio Macapá e Santana ocasionou um crescimento populacional desordenado e a falta de planejamento urbano. O processo de urbanização da cidade de Macapá tem raízes históricas e sociais, desde quando pertencia ao Território Federal, com a distribuição de lotes de terra sem critérios, sem garantia mínima de infraestrutura como água, esgoto, drenagem, iluminação pública etc. e, foi nesse processo que implicou na controversa remoção da população negra do centro histórico para uma região periférica, mais uma vez, ocasionando pontos negativos no processo de urbanização da cidade (PPA, 2021).

Apesar do Plano Diretor ter sido criado em 1959, sempre houve uma urbanização descontrolada. O PPA Macapá (2021), traz outra observação importante sobre o processo de urbanização, afirmando que:

Ao mesmo tempo que ocorre um processo de expansão urbana considerável, estimulado especialmente pelo Estado, a partir da criação de loteamentos destinados a trabalhadores de baixa renda na região Norte e Sul da cidade, nota-se, na paisagem urbana, que a desigualdade socio espacial se intensificou e se tornou mais evidente em toda a sua extensão. A ocupação de áreas alagadas por habitações precárias é uma das expressões dessa desigualdade. (PPA, 2021, p. 23).

Em linha gerais, o documento oficial aponta que a urbanização desordenada e não planejada traz inúmeros problemas: falta de infraestrutura, o adensamento de moradias, problemas fundiários, problemas sanitários, além da exclusão social, marginalidade e violência.

Em Macapá, segundo o PPA (2021), além das atividades responsáveis pela geração de emprego e renda que colaboram para o PIB do município, existe a contribuição advinda da utilização de recursos fornecidos pelo governo, como Bolsa família e a transferência de renda. O documento oficial afirma que:

O PIB do Amapá foi calculado em R\$15,48 bilhões, segundo os dados de 2017 divulgados pelo IBGE — alta após a queda de 4,9%, registrada no ano anterior. Esse crescimento de 1,7% superou a média nacional, fixada em 1,3%. Em 2020, o estado passa a ocupar 25ª posição no ranking nacional e

representa 0,2% do total arrecadado no país, com PIB *per capita* de R\$ 19.405,11. (PPA, 2021, p. 24).

O PPA Macapá (2021) chama a atenção para um fato curioso: 90% do PIB estadual está concentrado em 6 dos seus 16 municípios, sendo o Município de Macapá o primeiro do ranking estadual com R\$ 9,2 bilhões; 2) Santana – R\$1,8 bilhão; 3) Laranjal do Jari - R\$ 780 milhões; 4) Laranjal do Jari – R\$ 780 milhões; 5) Ferreira Gomes – R\$ 348 milhões e 6) Porto Grande – R\$ 315 milhões. Sobre a distribuição do PIB entre os municípios, não ficou esclarecido porque o município de Laranjal do Jari aparece no 3º e 4º lugares.

Outro assunto tratado no documento oficial se refere ao impacto provocado pela pandemia da covid-19, afetando de maneira drástica o setor da economia, impedido pela livre circulação das pessoas e de mercadorias, já no setor de saúde com o aumento de pessoas infectadas e as pessoas que vieram a óbito, gerando impacto significativo sobre os sistemas de saúde e, devido a fatores como fechamento de fronteiras e menos integração mundial, os países mais pobres foram os mais vieram a sofrer por consequência da pandemia (PPA, 2021).

O PPA Macapá (2021), cita outro fator de mudança, além da economia e saúde, o qual se dá destaque para essa pesquisa, pois, se trata do perfil demográfico do envelhecimento da população devido ao aumento da expectativa de vida e redução das taxas de natalidade. O documento oficial afirma que ainda é grande a desinformação sobre a saúde do idoso e as particularidades e desafios do envelhecimento populacional para a saúde pública em nosso contexto social. O aumento da expectativa média de vida também aumentou acentuadamente no país. Esse aumento do número de anos de vida, no entanto, precisa ser acompanhado pela melhoria ou manutenção da saúde e qualidade de vida, como consequências diretas observam-se aqui o aumento dos gastos com serviços de saúde, pressão sobre os sistemas públicos de aposentadoria e pensões.

O PPA Macapá (2021), também, mostra o IDH dos municípios, onde Macapá encontra-se na primeira posição com índice de 0,733, seguido do município de Serra do Navio com índice de 0,709 e o município de Santana com índice de 0,692. Sobre a taxa de mortalidade infantil média, Macapá apresenta o índice de 20.6 para 1.000 nascidos vivos, esses dados foram fornecidos pelo IBGE.

Nesse prisma, percebe-se que o município de Macapá apresenta aspectos socioeconômicos fragilizados que podem ser observados através dos índices

apresentados no documento oficial. Sobre o crescimento populacional acelerado a partir da década de 40 na cidade de Macapá e a ocupação urbana desordenada, os problemas sociais de habitação, saúde, segurança, moradia etc., fazem parte de um contexto histórico como afirmam Costa e Sacramento (2015), pois:

Constata-se que as mudanças ocorridas, inicialmente em 1940 com a implantação de projetos de exploração mineral, e décadas depois com elevação do Território à Estado e a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, contribuíram para o aumento populacional e da malha urbana da cidade, que intensificou o processo de ocupação das margens do rio e das áreas de ressaca [...] No caso das moradias às margens do Rio Amazonas e das áreas de ressaca, a escolha de não planejar e não adotar políticas mitigadoras dos problemas sociais para estas áreas contribuiu na efetivação de um espaço sem infraestrutura urbana, caracterizado pela pobreza, violência e degradação ambiental. (COSTA; SACRAMENTO, 2016, p. 304).

Ainda em relação ao aspecto socioeconômico em Macapá, segundo Brito *et al.* (2020), a implantação da ALCMS na década de 90, com vistas a promover o crescimento econômico na Amazônia brasileira como já acontecia na Zona Franca de Manaus, adota um modelo de comercialização de produtos importados, no sentido de atrair indústrias para o local, porém seus incentivos fiscais promoveram reduzido desenvolvimento econômico e inexistiu um desenvolvimento social, ficando a ALCMS apenas com a comercialização de produtos importados, mas isso contribuiu com um intenso fluxo migratório, movimento que agravou os problemas sociais, como:

Educação, saúde, segurança pública e infraestrutura básica (água e esgoto, energia, habitação, transporte e saneamento), além dos problemas ambientais, como a ocupação desordenada e predadora de áreas de ressacas de Macapá e Santana, sem promover efetivamente o desenvolvimento socioeconômico do Estado. (BRITO; PALHARES; FARIAS, 2020, p.1549).

Seguindo a linha de pensamento dos autores Brito *et al.* (2020), o crescimento populacional no Estado sobressai nos censos do IBGE em 2000 e 2010 e, segundo o censo (2010), o estado do Amapá foi o que apresentou a maior taxa de crescimento demográfico na primeira década do século XXI, correspondendo 40,70%, daí a estimativa da população amapaense em 2019 foi de 845.731 (IBGE, 2019). Esse crescimento se explica principalmente pelos movimentos migratórios oriundos de estados das regiões Norte e Nordeste, principalmente Pará e Maranhão, incrementado também, pela alta taxa de natalidade da população residente. Os autores afirmam que:

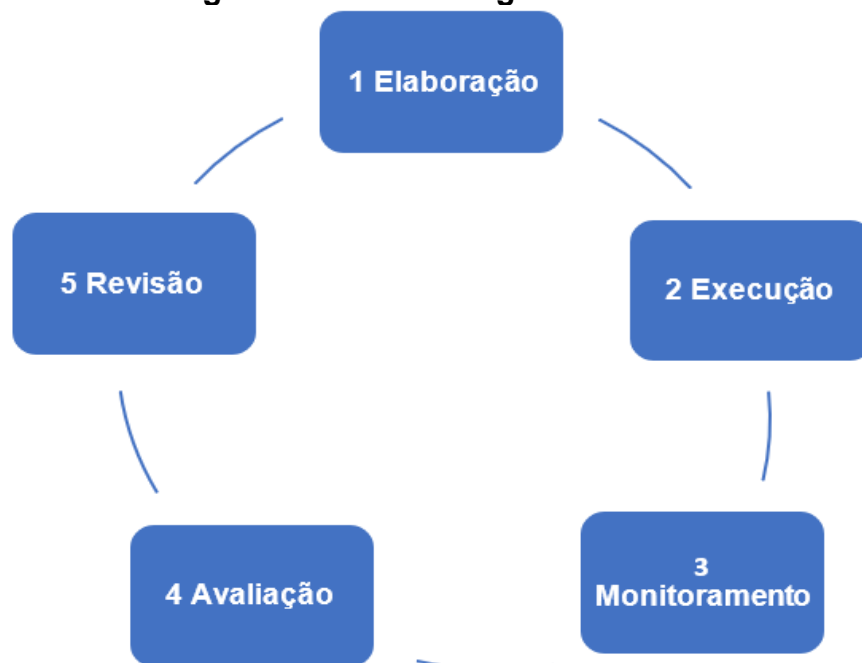
Outro fator relacionado a população do Amapá diz respeito a sua distribuição em área urbana e rural. Segundo o IBGE (2010), o Amapá tem uma população essencialmente urbana, com 89,77% e o crescimento populacional na área urbana é proporcionado pelo fluxo migratório, mas também, pelo êxodo rural, representado pelo deslocamento de pessoas dentro do próprio Estado, devido principalmente à falta de infraestrutura na área rural e da ausência de políticas de incentivo para a permanência dos pequenos produtores no campo. (BRITO; PALHARES; FARIAS, 2020, p. 1550).

Diante de todo o contexto apresentado sobre a cidade de Macapá, percebe-se que o município possui um agravante nas questões sociais e econômicas que atualmente tem levado indivíduos a migrarem para os estados do sul do país em busca de emprego e melhor qualidade de vida. Portanto, vale destacar que a qualidade de vida é um fator importante que visa o envelhecimento populacional ativo e saudável.

4.1.2 Etapas de Elaboração do PPA 2022-2025 “De coração por Macapá”

No PPA Macapá o ciclo de gestão são os processos que viabilizarão o alcance dos objetivos da Gestão do atual prefeito da cidade. As etapas correspondem respectivamente: elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão. O plano será avaliado, revisto e monitorado anualmente, caso necessite que seja flexibilizado diante de novos problemas ou demandas (ESQUEMA 6).

Figura 6 – O ciclo de gestão no PPA



Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se que no documento não se encontram explicações detalhadas a respeito de cada etapa do ciclo de gestão, mas trataremos a seguir de maneira sucinta o propósito de cada etapa do ciclo.

Na etapa (1) de elaboração a finalidade é o que deve ser feito e como deve ser feito, observando o objetivo e a finalidade, o tempo, o público-alvo, visando a produção de mudanças e o atendimento das necessidades públicas.

Na etapa (2) de execução acontece o momento de elaboração de manual e de cronograma para definir as etapas para a elaboração do PPA; e realizar capacitação para a elaboração do plano. Definição da forma com que serão captadas as questões colocadas pelos cidadãos e a participação popular. Elaboração de cenários, que poderão ser desenvolvidos com parcerias com instituições especializadas, gerando uma visão macroeconômica e criando os eixos de desenvolvimento.

Na etapa (3) de monitoramento o acompanhamento e a avaliação dos programas visam a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos.

Na etapa (4) de avaliação esse procedimento ocorre anual e seu objetivo é assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do plano como um todo, provendo subsídios para corrigir falhas de concepção e execução, revisar objetivos e metas e permitir que os resultados desejados sejam alcançados.

A etapa (5) de revisão confere dinamismo ao planejamento e propicia condições para a melhoria da qualidade dos programas que o integram, além de ampliar a transparência das ações governamentais.

Este processo passa por todas as etapas do ciclo da gestão do planejamento e representa uma oportunidade para exercitar a capacidade de avaliação e de autocrítica, além de priorizar os investimentos governamentais, tendo como foco os resultados para atendimento das demandas da sociedade e a qualidade dos gastos públicos (www.tcces.tc.br).

Nos procedimentos metodológicos no PPA Macapá (2021), foram divididos em duas etapas preliminares na sua construção, pois, são dois instrumentos importantes cujos produtos orientam toda a elaboração do documento oficial e eles são denominados de:

O Plano de Denúncias são as escutas preliminares, um dos principais momentos do processo, pois, são coletadas as contribuições inseridas no Plano de

Denúncias, “responsável pela sistematização da problemática local, fragmentada em macrodesafios para a sua melhor compreensão” (PPA, 2021, p.23). Devido o cenário de pandemia, as escutas públicas foram feitas através de questionários eletrônicos, disponibilizados no sítio da Prefeitura e as escutas na forma presencial, por amostragem, ficaram sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Mobilização e Participação Popular e do Instituto Municipal de Política e Promoção de Igualdade Racial (IMPROIR), que aplicaram os questionários nas comunidades mais distantes e sem acesso às redes sociais, e nas comunidades quilombolas do município.

As escutas preliminares foram realizadas nos meses de maio e junho, abrangendo os segmentos de: turismo, educação, meio ambiente, saúde, servidores municipais, profissionais de trânsito/transportes, ambulantes, empreendedores, feirantes, cultura, idosos, pessoas com deficiência, movimento negro, mulheres e LGBTQIA+. O Plano de Denúncia após a sua conclusão:

[...] tem a função de orientar a elaboração do Inventário de Demandas, cujo principal produto descreve as respostas do Governo em prol do atendimento das demandas levantadas pelo Plano de Denúncias. (PPA, 2021, p. 23).

O Plano de Denúncia agrega os produtos das audiências preliminares e os questionários aplicados em sítio eletrônico e presencial, sistematizando-os em um Inventário de Demandas, onde são evidenciadas informações quanto aos seus atributos, como código, origem, abrangência, tema, pontuação etc. O Plano de Denúncia apresenta uma versão bruta das contribuições, organizando-as em torno da metodologia proposta para a etapa seguinte, que é a efetiva construção do Plano Plurianual 2022-2025 (PPA, 2021).

O Inventário de Demandas é o produto do Plano de Denúncia, apresenta e codifica cada uma das contribuições individuais sistematizadas pelo grupo e procura processar as contribuições a partir da proposição de ações de intervenção àquele problema, a partir de uma análise de viabilidade que considera aspectos técnicos, administrativos, financeiros e jurídicos, levando em consideração as metas norteadoras previstas no plano de governo da Gestão, o qual é fruto das propostas construídas a partir da integração com os mais diferentes grupos sociais e apresentadas no último pleito eleitoral (PPA, 2021).

No Inventário de Demanda são apresentadas:

As iniciativas propostas em torno da equação dos problemas inventariados durante a etapa preliminar, evidenciando suas características e demais vinculações com o processo a partir de uma ficha de conciliação, onde também são apresentados todos os demais atributos que as constituem e as organizam dentro da estrutura programática proposta pelo Plano Plurianual. (PPA, 2021, p. 24-25).

No PPA Macapá (2021), a matriz operacional do Plano Plurianual, que é parte integrante do presente projeto de lei, surge a partir de uma conciliação de dados aqueles relevantes à compreensão da dinâmica utilizada, em torno de cada ação são apresentados os problemas levantados pelo Plano de Denúncia cujas respostas decorrem das iniciativas apresentadas no Inventário de Demandas, definindo-se então quais problemas são equacionados a partir daquela proposição e quais demandas externas serão atendidas por ela.

No PPA Macapá (2021), foram adotados 17 indicadores a fim de medir os resultados a serem alcançados pela Gestão, expressos nos Objetivos de Desenvolvimento do Sustentável (ODS), que são um apelo universal da ONU, nascido na Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável no Rio de Janeiro em 2012, à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e assegurar que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. O objetivo foi produzir um conjunto de objetivos que suprisse os desafios ambientais, políticos e econômicos mais urgentes que nosso mundo enfrenta, como mostrado no Esquema 7.

Figura 7 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS



Fonte: <https://habitability.com.br>

Objetivo 1 – Acabar com a pobreza;

Objetivo 2 - Acabar com a fome; melhoria da nutrição, agricultura sustentável;

Objetivo 3 - Assegurar vida saudável e bem-estar em todas as idades;

Objetivo 4 - Assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade, aprendizagem ao longo da vida;

Objetivo 5 - Alcançar igualdade de gênero e empoderar as mulheres;

Objetivo 6 – Assegurar gestão sustentável da água e saneamento;

Objetivo 7 – Assegurar acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia;

Objetivo 8 – Crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e trabalho decente;

Objetivo 9 – Construir infraestruturas resilientes, industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

Objetivo 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

Objetivo 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

Objetivo 12 – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

Objetivo 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;

Objetivo 14 – Conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos;

Objetivo 15 – Uso sustentável dos ecossistemas terrestres, deter a perda de biodiversidade;

Objetivo 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 17 - Implementar e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

A respeito desses indicadores, o PPA Macapá (2021), afirma que a Secretaria de Planejamento será a encarregada de avaliar cada um dos 17 indicadores e corrigir os rumos de programas e ações desenvolvidas, por meio da criação do núcleo de monitoramento do ODS que visa assegurar a execução das ações propostas. Ao determinar a dinâmica de levantamento dos problemas junto à

sociedade, foram consideradas, na oportunidade, as atribuições arroladas pela CF/88, que define o cerne das políticas públicas implementadas pelo Poder Público Municipal em conjunto com os demais entes da federação com previsões de amplo espectro, muitas de atendimento direto ao cidadão.

Em seguida, no PPA Macapá (2021), é feita a aplicação da Metodologia de Análise e Solução de Problemas (MASP) uma forma sistemática de realização de ações corretivas e preventivas para eliminar as causas de não conformidades, além de descobrir e atacar as causas fundamentais dos problemas, evitando a repetição destes por meio de padronização de procedimento, ajustada, neste momento às especificidades do Governo de Macapá, foram construídas as bases para a elaboração do PPA 2022-2025 com a formulação dos três macrodesafios citados:

I – Reduzir as desigualdades sociais no município de Macapá, garantindo a proteção social, o acesso universal, qualificado e inclusivo da população aos serviços de educação, saúde, assistência social e previdência social, garantindo moradia digna, ampliando assim o alcance das políticas públicas de atendimento à população e fortalecendo a cidadania de forma ampla e irrestrita, promovendo as interações sociais, através de ações integradas de segurança que garantam o direito de todos à justiça. II – Aumentar a qualidade de vida promovendo a mobilidade com qualidade, infraestrutura urbana adequada e acessível a todos, ordenamento territorial e o uso sustentável dos recursos naturais, fortalecendo as atividades econômicas existentes e a atração de novos negócios, considerando as vocações e potencialidades locais, com vistas à inclusão social das pessoas no mercado de trabalho, nas oportunidades de ocupação produtiva e aos direitos a assistência social, oportunizando o acesso igualitário aos bens e serviços públicos. III - Otimizar a capacidade de articulação do Governo, em torno de atividades de planejamento, execução e controle de políticas públicas, a partir do desenvolvimento de uma política institucional eficiente, transparente e participativa, fortalecendo as boas práticas e a responsabilidade social de suas ações, modernizando a Administração Pública Municipal, através da gestão integrada e eficiente dos recursos humanos, materiais e tecnológicos a disposição a fim de buscar o aperfeiçoamento das ferramentas e de outras técnicas e gestão orçamentária, financeira, tributária e patrimonial que viabilizem a entrega de bens e serviços públicos que atendam às necessidades da população. (PPA, 2021, p. 28).

As diretrizes estruturantes no PPA Macapá (2021), são definidas como o instrumento pelo qual se estabelecem as metas e prioridades no âmbito da gestão, constituindo-se como um mecanismo de indução do aprimoramento desta, dos serviços, programas, projetos e benefícios voltados ao alcance dos objetivos definidos no instrumento de planejamento. As 12 (doze) diretrizes estruturantes do PPA Macapá estão organizadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Diretrizes estruturantes do PPA Macapá (2022-2025)

I	Estimular as ações locais articuladas entre os poderes públicos por meio de seus órgãos representativos, em conjunto com a participação da comunidade, do terceiro setor e da iniciativa privada, complementando as ações e incentivando nas pessoas a necessidade de participação como atores sociais com papel decisivo no processo de planejamento e gestão da cidade;
II	Prover a alocação adequada de infraestrutura urbana, espaços, equipamentos e serviços públicos em todo o território municipal, para os habitantes e para as atividades econômicas em geral, respeitando as áreas de preservação ambiental ou rural permitindo um meio ambiente adequado;
III	Propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia, implementando-se as medidas necessárias para a regularização urbanística, administrativa e fundiária;
IV	Preservar, recuperar e aproveitar, adequadamente: a. O meio ambiente natural e construído; b. O patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico; c. As áreas de interesse ambiental, localizadas no perímetro de proteção aos mananciais e áreas de ressaca;
V	Universalizar o acesso aos serviços de educação, cultura, esporte, saúde, lazer e assistência social;
VI	Assegurar o direito de mobilidade das pessoas;
VII	Garantir e respeitar a efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e revisão do Plano Plurianual, assim como dos planos setoriais e leis específicas necessárias à sua aplicação;
VIII	Localizar a Agenda 2030, adaptando as metas globais e adotá-las como referência para políticas públicas e legislações que promovam o Desenvolvimento Sustentável, com vistas a observar, nas operações decorrentes deste Plano, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável instituídos pela Organização das Nações Unidas, cujas metas e indicadores aplicáveis a realidade local devem ser absorvidos e operacionalizados pelo Poder Executivo por ocasião da execução, acompanhamento e avaliação deste Plano;
IX	Promover e fortalecer a dinâmica econômica de forma compatível com o padrão de sustentabilidade ambiental e cultural mediante regulação da distribuição espacialmente equilibrada e o estímulo à implantação de atividades que promovam e ampliem o acesso ao trabalho, emprego e renda;
X	Incentivar e executar projetos e obras de infraestrutura imprescindíveis ao desenvolvimento estratégico do Município de Macapá, na proporção da sua expectativa de crescimento como polo econômico, tecnológico, turístico, cultural e ambiental;
XI	Prevenir, combater e reduzir a violência em todas as suas formas;
XII	Estimular o desenvolvimento de projetos, redes e arranjos nacionais e internacionais em regime de cooperação técnica com entidades públicas e privadas para o apoio às políticas públicas locais de fomento à ciência, tecnologia e inovação.

Fonte: Elaborado pela autora com informações do PPA Macapá (2021).

A partir dessas diretrizes acima, que segundo o PPA Macapá (2021), em análise mais localizada pode-se estabelecer algumas considerações do que vem se

consolidando em um cenário local, seja pela influência do meio ou atuação direta do Poder Público o que pode ser evidenciado dentro das perspectivas ambiental, econômica e social. O documento:

Ressalta-se que o comprometimento deste instrumento com os resultados esperados enseja o seu monitoramento permanente e avaliações periódicas, que permitirão a cada órgão de governo reconhecer a eficiência, eficácia e efetividade das suas iniciativas e das ações orçamentárias, e propor as alterações e atualizações que, em última instância, conferem o caráter gerencial o PPA 2022-2025. (PPA, 2021, p. 30-31).

O PPA Macapá (2021) finaliza o texto sobre as diretrizes estruturantes dizendo que “o planejamento é atividade de natureza contínua e coletiva, num processo dinâmico e sistêmico, com uma abordagem multidisciplinar, e com iniciativas de governo passíveis de se medir sua exequibilidade” (PPA, 2021, p.31). O documento destaca que é necessário realizar revisões anuais, partindo dos resultados e análises obtidos nos processos de acompanhamento e nas avaliações. Para tanto, o PPA Macapá visa tornar-se um incremental ativo, sistêmico e abrangente, sendo dinâmico ao governo, trazendo à economia investimentos produtivos socialmente úteis, mais harmônicos aos anseios da população (PPA, 2021).

A formulação dos objetivos gerais do PPA Macapá é gerada a partir dos macrodesafios consolidados no Inventário de Problemas, que definem simultaneamente os limites e ampliam a sua execução. Esses objetivos:

Traduzidos pelo programa de governo apresentado pela gestão, estão interligados, por meio de uma relação de causa e efeito, distribuídos, tanto na proposta governamental quanto nesta peça em seis eixos estratégicos, os quais pretendem contemplar os objetivos e metas antes apresentados, consolidando os com o inventário demandas obtidas através do plano de denúncias já mencionado anteriormente. (PPA, 2021, p. 31).

Os seis eixos estratégicos do PPA Macapá são: Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Econômico e Financeiro; Desenvolvimento em Saúde Coletiva; Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Institucional e Gestão; Desenvolvimento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente. Cada um dos objetivos gera eixos estratégicos e ações necessárias ao atingimento dos mesmos, porém o documento afirma que se necessário for, mais de um órgão da gestão municipal poderá ficar na condição de responsável para sua execução, em uma atuação integrada, democrática e

participativa, tornando-se mais efetiva a atuação da gestão face aos anseios da população, evidenciados no Plano de Denúncias (PPA, 2021).

Após os eixos estratégicos, análise do Inventário de Problemas e propostas no plano de governo da gestão municipal, as ações que visam atender os objetivos propostos no PPA, são agregadas em três programas chamados de Programa de Saúde e Assistência ao Cidadão (PROBEM), Programa de Desenvolvimento Econômico e Social de Macapá (PRODES) e Programa de Administração de Macapá (PROAD), esses programas nortearão as ações dos seis eixos estratégicos. O PROBEM tem a finalidade de realizar todas as ações do município para atender as demandas dos cidadãos macapaenses na garantia dos seus direitos fundamentais em especial as áreas de saúde, proteção social, emprego e renda mínima.

O PRODES além de promover o desenvolvimento, visibilidade, movimentando a cadeia de turismo, gerando mais bens e serviços para a cidade, também é responsável pela implementação de estruturas de saneamento básico, educação, saúde, mobilidade urbana, pavimentação de ruas e avenidas, habilitação, iluminação, transporte, praças e a importante obra de reestruturação da orla de Macapá. Já o PROAD busca a excelência e eficiência da gestão da estrutura administrativa da cidade de Macapá, visando valorizar o investimento em capital humano dos servidores municipais, visa oferecer o apoio administrativo e orientativo às ações destinadas ao apoio à gestão e à manutenção da atuação governamental (PPA, 2021).

Os Programas de Governo acima descritos objetivam “atender as demandas necessárias ao desenvolvimento do município, seguindo os princípios da transparência e eficiência na gestão responsável dos recursos públicos” (PPA, 2021, p. 51). O documento destaca que os objetivos propostos nos seis eixos estratégicos e as ações são agrupadas em conformidade com os respectivos programas.

A estrutura de financiamento do PPA Macapá decorre do comportamento das estimativas estabelecidas, ligado ao cenário econômico projetado durante a elaboração do Plano Plurianual e das projeções de receita para o exercício de 2021, daí estima-se as receitas para os anos subsequentes, “respeitando as particularidades de cada uma das espécies de recurso, com base em indicadores econômicos e financeiros oficiais” (PPA, 2021, p. 44).

Importante salientar que devido os recursos financeiros não estarem relacionados diretamente à pesquisa, eles não serão premissa de análise no

momento, mas são considerados importantes dentro da estrutura e planejamento das ações para que o PPA seja aprovado e posto em andamento.

4.2 Plano plurianual 2022-2025 de Macapá: as políticas públicas para a pessoa idosa

Busca-se alcançar neste texto o objetivo geral da pesquisa, que é identificar as políticas públicas para a pessoa idosa que estão incluídas no PPA 2022-2025, no município de Macapá/AP.

O PPA Macapá possui seis eixos estratégicos com seus respectivos objetivos como apontado na subseção anterior. Fez-se nesta subseção a análise de cada eixo estruturante a fim de identificar quais políticas públicas para a pessoa idosa estão propostas no plano do município.

I - Desenvolvimento Social

1. Diminuir em 20% os índices de desnutrição em Crianças até 12 anos de idade na cidade de Macapá;
2. Reduzir em 90% a desnutrição infantil em Macapá com a criação do Armazém do Povo;
3. Reduzir em 20% a taxa de crimes contra o patrimônio;
4. Pleitear, organizar e realizar a mediação das doações de pessoas físicas (até 6%) e de pessoa jurídica (até 1%) do Imposto de Renda para os fundos das instituições legalizadas no Município de Macapá que trabalhem com assistência a grupos em situação de vulnerabilidade;
5. Oferecer 1000 enxovais para gestantes em situação de vulnerabilidade social;
6. Lançar edital anual para subvenção de Organizações Sociais que promovam alfabetização de grupos de crianças em situação de vulnerabilidade social.
7. Incentivar a doação de pessoas jurídicas a Instituições Sociais: troca solidário.
8. Implantar os Centros Comunitários de Capacitação (infocentros e naves do conhecimento).
9. Implantar o Programa Menor Aprendiz e Estágio Extracurricular remunerado para os jovens;
10. Implantar o auxílio vale gás para famílias em situação de vulnerabilidade social que precisem de complemento de renda;
11. Implantar linha de crédito para financiar pequenas reformas em imóveis com prioridade para banheiros e fossas sépticas, abastecimento de luz e água;
12. Gerar renda com reciclagem de resíduos, reduzindo ainda o custo da gestão do lixo da cidade de Macapá;
13. Diminuir em 15% as moradias em áreas de risco;
14. Criar o Programa Municipal de Transferência e complementação de renda para população abaixo da linha da pobreza;
15. Criar o auxílio natalidade para as mães que completarem 07 consultas de pré-natal e estejam em situação de vulnerabilidade social;
16. Criar 3 mil unidades habitacionais para famílias que habitam em áreas de risco;
17. Construir um albergue para moradores em situação de rua e pessoas em situação de vulnerabilidade social;
18. Construir o Restaurante Popular da Zona Sul de Macapá;
19. Construir o conselho tutelar da Zona Oeste, Zona Leste e dos Distritos;
20. Construir a casa de apoio aos pacientes em tratamento fora do domicílio em Macapá;
21. Aumentar em 20% o alcance das atividades dos Conselhos Tutelares em Macapá e nos distritos;

22. Aperfeiçoar a Legislação Municipal e a execução das Políticas de Assistência e Proteção Social de Macapá (PPA, 2021, p. 31-32);

O eixo estruturante Desenvolvimento Social possui 22 (vinte e dois) objetivos voltados para construção de prédios, atendimento ao público infantil, doações de materiais diversos, implantação de programas sociais, incentivo fiscais e outros. Constatou-se que neste eixo não estão incluídas políticas específicas para a pessoa idosa.

II – Desenvolvimento Econômico e Financeiro

1. Verticalizar a cadeia de produção do açaí, agregando valor e distribuindo renda;
2. Trabalhar junto ao Governo Federal o aumento de número de voos domésticos e criar uma rota internacional partindo de Macapá;
3. Revitalizar os balneários de Macapá e dos Distritos;
4. Realizar pelo menos 30 ações de projeção da cidade de Macapá nacionalmente em cidades estratégicas, até 2022. (Comunicação nacional, câmaras de comércio e atividades bilaterais que promovam e fomentem o turismo na cidade);
5. Realizar anualmente o Festival de Gastronomia Tucuju;
6. Realizar anualmente a Virada Cultural do Meio do Mundo;
7. Participar ativamente da elaboração e captação de recursos para festas populares como o carnaval e quadra junina;
8. Organizar o calendário cultural de Macapá e dos distritos, fomentando as festas tradicionais que geram renda, promovam turismo e projetem Macapá como uma cidade acolhedora;
9. Incentivar o desenvolvimento do cinturão verde de Macapá e dos distritos, aumentando a produção de alimentos local;
10. Diminuir em 5% o valor bruto dos encargos do IPTU e ISSQN dos empreendimentos que incorporem formas sustentáveis de geração de energia, aproveitamento da água e acessibilidade;
11. Desenvolver atividades de cooperativismo em pesca e extrativismo no distrito do Bailique;
12. Desenvolver a bioeconomia ligada aos benefícios gerados pela Zona Franca Verde;
13. Criar o polo permanente de desenvolvimento da economia criativa e o festival anual de economia criativa de Macapá;
14. Criar as feiras de abastecimento para os bairros do Muca, Zerão, Infraero, Brasil Novo, Jardim Felicidade e Novo Horizonte. Reformar as feiras dos bairros Buritizal e Trem;
15. Criar a linha itinerária que interligue os atrativos da cidade do Curiaú à Fazendinha em ônibus de 2 andares;
16. Criar a agência Film Commission de Macapá;
17. Construir o Porto do Açaí;
18. Construir o Complexo Turístico Orla Viva que vai reestruturar a Orla de Macapá do canal do Jandiá, Cidade Nova, Igarapé das Mulheres, Santa Inês e Aturiá. Construindo ciclovias, áreas de convivência, palcos fixos e toda estrutura de lazer e entretenimento voltada para ações do "Ver o Rio Amazonas" e "Vidas do Forte";
19. Construir o Complexo Turístico do Meio do Mundo e o Complexo turístico Quilombo do Curiaú;
20. Construir o Centro de Convenções do Município de Macapá;
21. Conceder REFIS para empresas com débitos na dívida ativa com IPTU e ISSQN para empresas que implantem o programa primeiro emprego;
22. Captar pelo menos 05 eventos (feiras, congressos nacionais, workshops) até 2023, visando o fomento ao turismo na cidade;
23. Atrair empresas de tecnologia para se instalar na cidade de Macapá com incentivos fiscais para geração de emprego, possibilitando a geração de emprego para jovens dos institutos federais, faculdades e universidades (PPA, 2021, p. 33-34).

No eixo Desenvolvimento econômico e financeiro encontra-se 23 (vinte e três) objetivos que propõe atividades culturais e artísticas, construção de complexos turísticos, geração de emprego, manejo do açaí, fomentar o turismo e outros. O referido eixo não contempla ações diretas para a pessoa idosa.

III - Desenvolvimento em Saúde Coletiva

1. Reduzir em 5% a taxa de mortalidade precoce por doenças crônicas;
2. Reduzir em 30% a mortalidade de mulheres em idade fértil em Macapá;
3. Reduzir em 15% a mortalidade infantil no município de Macapá;
4. Realizar o primeiro concurso público de provas e títulos para o Estratégia de Saúde da família, garantindo direitos à insalubridade, vale transporte, 13ºsalário e férias aos servidores;
5. Oferecer ambulância para transporte hospitalar para as localidades da Pedreira, Lontra e Região do Pacuí;
6. Fortalecer os mecanismos de promoção de saúde mental, terapia em grupo multidisciplinar, oferta de medicamentos e enfrentamento ao suicídio e automutilação levando em consideração a população negra, mulheres e LGBTQIA+;
7. Levar mutirões de saúde especializadas itinerantes para os bairros distantes e distritos: carreta de especialidades, carreta do coração, carreta da Mulher e carreta dos exames;
8. Implantar o prontuário eletrônico nas unidades de saúde municipais;
9. Implantar o Centro Diagnóstico de Imagem;
10. Implantar o Centro de Diagnóstico Laboratorial de Macapá;
11. Implantar o Ambulatório de Especialidades Municipal;
12. Implantar Mesa permanente de negociação do SUS;
13. Fortalecer os programas de proteção e cuidados aos animais (castração, abrigo, cuidados veterinários, alimentação e adoção consciente);
14. Fortalecer dentro da atenção básica o Plano Nacional de Saúde Integral da População LGBT;
15. Facilitar a consulta e exames ocupacionais dos trabalhadores para emissão da carteira de saúde, exames admissionais e laudos de habilitação para atividade laboral;
16. Diminuir em 50% o indicador de sífilis congênita na Cidade de Macapá;
17. Criar uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) tipo II;
18. Criar uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) tipo I;
19. Criar o serviço de Assistência à Saúde Ocupacional do Servidor Municipal;
20. Criar o Pronto Socorro Municipal de Macapá;
21. Criar o Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Saúde Municipal;
22. Criar o Programa Farmácia em Casa de Macapá;
23. Criar o Centro de Referência em Saúde da Materno-infantil;
24. Criar o agendamento on-line para atendimentos dos serviços eletivos nas unidades de saúde;
25. **Criar centro de convivência da pessoa idosa;**
26. Criar a Maternidade de Risco Habitual de Macapá.
27. Criar a Gratificação da Atenção à Saúde Coletiva de caráter indenizatório;
28. Criar 20 novas equipes de Saúde Bucal;
29. Construir 03 Unidades Básicas de Saúde (UBS);
30. Concluir as obras do Hospital Metropolitano;
31. Certificar 75% dos estabelecimentos municipais de saúde conforme critérios de qualidade, humanização, e segurança do paciente;
32. Capacitação multiprofissional de 150 funcionários da saúde em Saúde Coletiva, obstetrícia e pediatria até 2022;
33. Aumentar o atendimento do CAPS I e do CAPS AD;
34. **Aumentar em 75% a assistência à saúde da população idosa;**
35. Aumentar em 20% os gastos per capita em saúde;
36. Aumentar em 30% a oferta de tratamento em tabagismo na rede assistencial;
37. Aumentar em 25% o atendimento aos programas de saúde mental do CAPSI;
38. Aumentar em 20% o atendimento na política de saúde do homem;
39. Aumentar em 10% o rol de medicamentos ofertados pelo município;

40. Aumentar em 10% a taxa de expectativa de vida em Macapá;
41. Ampliar taxa de cobertura do pré-natal para 95% das gestantes atendidas no município de Macapá;
42. Ampliar para 150 equipes os serviços do Estratégia saúde da Família;
43. Ampliar o horário de atendimento de Unidades Básicas de Saúde (UBS), comum terceiro turno eletivo.
44. Ampliar o atendimento de urgência pré-hospitalar criando uma base do SAMU para atender os bairros Alvorada, Goiabal, Cabralzinho, Marabaixo I, II e III, Jardim América e Distrito do Coração;
45. Ampliar o atendimento de saúde para jovens e adolescentes em planejamento reprodutivo, prevenção à gravidez precoce, prevenção ao uso de drogas, prevenção de IST e Aids, prevenção ao suicídio;
46. Ampliar em 50% a assistência à saúde infantil;
47. Ampliar 40% o atendimento do Centro de Reabilitação em média complexidade (PPA, 2021, p.34-36).

No eixo Desenvolvimento em Saúde Coletiva foram encontrados 2 (dois) objetivos propostos à pessoa idosa, o 25º objetivo trata da criação de um Centro de Convivência da Pessoa Idosa e o 34º objetivo pretende aumentar em 75% a assistência à saúde da população idosa. É o eixo que apresenta maior número de objetivos entre os outros eixos.

IV – Desenvolvimento Humano

1. Resgatar os cursos do PRONATEC do Governo Federal, conseguir recursos para sua execução nas áreas da indústria, comércio, empreendedorismo, turismo e sua cadeia produtiva e tecnologia;
2. Regionalizar o cardápio das Escolas do Município, incentivando o comércio local;
3. Reformular e otimizar o Plano Municipal de Educação, destacando a intersetorialidade, transversalidade e interdisciplinaridade entre as matrizes curriculares;
4. Reduzir em 5% a evasão escolar no Ensino Fundamental I e na educação de jovens e adultos;
5. Reativar e ampliar a escola de Música de Macapá;
6. Publicar anualmente editais para produção cultural do município para música, literatura e audiovisual;
7. Permitir acesso à Tecnologia de Informação e Comunicação nos laboratórios das escolas;
8. Instituir sistema de cooperativas para reciclagem de resíduos sólidos, piscicultura e agroindústria;
9. Iniciar o projeto de Robótica no 5º ano do Ensino Fundamental;
10. Iniciar a abertura da escola para a comunidade aos finais de semana;
11. Incrementar e ampliar os laboratórios de informática em 20 escolas de Ensino Fundamental I da área urbana e de 10 escolas da área rural em 2021;
12. Incrementar a merenda escolar com produtos do Programa de Aquisição de Alimentos;
13. Incentivar com auxílio técnico, pedagógico, recursos materiais e humanos as organizações sociais e igrejas que desenvolvam atividades voltadas para educação infantil e educação de jovens e adultos;
14. Incentivar a participação dos alunos na Olimpíada Nacional das Escolas Públicas;
15. Incentivar a criação de empregos para juventude, mulheres, negros, LGBTQIA+ e outros;
16. **Inaugurar quatro piscinas semiolímpicas cobertas para atividade de natação para crianças de 9 a 12 anos e hidroginásticas para a melhor idade;**
17. Implantar o núcleo de tecnologia para aprendizagens: tecnologia e suas aplicações;
18. Implantar a Clínica Escola para os autistas;
19. Implantação da escola em tempo integral;
20. Fortalecer a política de ensino, práticas pedagógicas e estrutura física para pessoas com deficiência da rede de ensino regular do Município;
21. Fomentar e fortalecer as atividades dos Conselhos Escolares do Município;
22. Fazer parcerias com sistema S, principalmente SENAI e SEBRAE, para formação de jovens para o mercado de trabalho com foco no empreendedorismo e conhecimento aplicado em energia solar,

- refrigeração, mídias sociais, criando unidades de centros de formação (infocentros e a nave do conhecimento);
23. Fazer gestão compartilhada das Arenas Esportivas da Cidade para fomento do esporte amador e estimular prática de atividade física nos bairros;
 24. Diminuir em 30% as taxas de reprovação escolar nas séries iniciais;
 25. Criar/aperfeiçoar a Lei de Incentivo à Cultura de Macapá;
 26. Criar o Programa de Saúde Ocupacional dos Professores Municipais;
 27. Criar o Museu do Índio;
 28. Criar o Museu da Imagem e do Som de Macapá;
 29. Criar o Fórum Permanente da Educação Municipal como instrumento de gestão participativa e aprimoramento do ensino.;
 30. Criar as Olimpíadas Municipais de Conhecimento (educação física, matemática, história do Amapá, xadrez e redação).;
 31. Concluir o Centro de Ensino Unificado da zona sul e criar o Centro de Ensino Unificado do Residencial Cidade Macapaba;
 32. Fortalecer dentro da administração pública, os Direitos Humanos, com ações de combate a LGBTfobia, feminicídio e o racismo;
 33. Aumentar em 75% a oferta de creches para crianças de 0 a 3 anos;
 34. Aumentar em 50% a internet de alta velocidade nas Escolas do Município;
 35. Aumentar em 50% a alfabetização de jovens e adultos;
 36. Aumentar em 30% ofertas de vagas nas pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos;
 37. Aumentar em 20% o número de vagas no ensino de Macapá e nos distritos com ampliação e construção de escolas;
 38. Aperfeiçoar o sistema de eleição direta para equipes gestoras das Escolas de Ensino Fundamental;
 39. Aperfeiçoar o Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Educação Municipal, valorizando a formação, capacitação e garantir o piso nacional da educação;
 40. Ampliar a duração da colônia de férias das escolas municipais para 15 dias;
 41. Alcançar IDEB de 5.8 nas séries iniciais (1 a 5) em 2024 (PPA, 2021, p.37-39).

No eixo Desenvolvimento Humano foi encontrado 1 (um) objetivo proposto à pessoa idosa, que é o 16º objetivo, que propõe inaugurar quatro piscinas semiolímpicas cobertas para atividade de natação para crianças de 9 a 12 anos e hidroginásticas para a melhor idade.

V - Desenvolvimento Institucional e Gestão

1. Revisar e fortalecer os Plano de Obras, Plano Diretor do Município e Plano de Mobilidade Urbana de Macapá;
2. Reduzir linearmente 30% das despesas da Administração Municipal em todos os contratos de serviços, contratos administrativos temporários, assessorias e gerências de projetos;
3. Realizar concurso público para aumentar o efetivo da Guarda Municipal de Macapá;
4. Realizar a Reforma Administrativa das secretarias e demais unidades administrativas pertencentes a gestão direta e indireta do Município;
5. Investir no Capital Humano do serviço público municipal, com capacitações constantes, oferta de cursos de pós graduação, revisão e criação dos Planos de Cargos, Carreiras e Salários das categorias;
6. Interligar o eixo administrativo da prefeitura com fibra ótica;
7. Iniciar o estudo e criação da lei municipal garantir a compra, treinamento e logística para iniciar o uso de armas letais pela Guarda Municipal de Macapá;
8. Implantar o cerco inteligente de veículos por meio de sistema de câmeras e softwares;
9. Gerar oportunidades de inclusão produtiva, por meio das ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e empreendedorismo para 5 mil pessoas que vivem em situação de pobreza;

10. Garantir que 100% dos novos processos da administração sejam eletrônicos, reduzindo custos e tempos de tramitação;
11. Garantir o cumprimento de promoções dos servidores municipais atrasados (guarda civil, professores, procuradoria, auditoria e corregedoria);
12. Fazer gestão junto a Eletronorte e CEA para melhoria na rede de iluminação e distribuição elétrica das Vilas Macedônia e Vila Progresso no Bailique;
13. Fazer acompanhamento da gestão da política de saneamento do município junto à concessionária de
14. Duplicar os pontos de Wi-Fi Livre na Cidade de Macapá;
15. Disponibilizar 100% dos serviços on-line da Prefeitura;
16. Diminuir em 50% os crimes de oportunidade com o efetivo da Guarda Civil Municipal em patrulhamento nas ruas;
17. Definir em 10 dias o tempo para abertura de empresa de baixo risco, agrupando em um mesmo pedido solicitação de DBI, alvará, vigilância sanitária e bombeiros;
18. Definir a política municipal para regulamentar as parcerias públicos privada (PPP);
19. Criar uma Usina de Geração Distribuída de energia solar em Macapá, economizando cerca de 30 milhões de reais em 4 anos com contas de energia para a prefeitura;
20. Criar o programa Municipal de desestatização e concessões públicas;
21. Solicitar junto a ANATEL e bancada federal fortalecimento do sinal de telefonia móvel nos distritos;
22. Criar o Plano de Saneamento e Esgoto da cidade de Macapá;
23. Criar o marco legal para o uso e produção de fontes de energias renováveis em Macapá;
24. Criar o consórcio de Prefeitos da Região Metropolitana do Estado (Macapá, Santana e Mazagão);
25. Criar o Centro de Tecnologia da Informação e Processamento de Dados da Prefeitura;
26. Criar as subinspetorias da Guarda Municipal para os Distritos da cidade;
27. Criar Agência de Fomentos da Prefeitura de Macapá;
28. Criar a Rede Facilita Municipal: centro de atendimento aos munícipes;
29. Criar a Escola de Administração Pública do Municipal (EAPM);
30. Construir o Quartel da Guarda Civil Municipal;
31. Aumentar em 30% a arrecadação de ISSQN;
32. Aperfeiçoar o funcionamento e legislação dos conselhos de cultura, turismo, direitos humanos, de promoção de igualdade racial, das pessoas com deficiência, direitos das mulheres, combate à discriminação e promoção dos direitos da população LGBTQI +, a fim de serem parceiros na tomada de decisões e fortalecimento das ações da gestão (PPA, 2021, p. 39-41).

No eixo Desenvolvimento Institucional e Gestão constam ações da administração da gestão ao funcionalismo municipal, questão salarial, legislação, despesas e outros. O referido eixo possui 32 (trinta e duas) ações, porém não contempla ação específica à população idosa.

VI – Desenvolvimento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente

1. Recuperar 100% das vias vicinais (ramais) dos distritos;
2. Reciclar 50% dos resíduos sólidos produzidos na cidade;
3. Realizar pavimentação de 50 km de asfalto anualmente;
4. Realizar pavimentação de 20 km de pavimentação avenidas com bloquetes de concreto;
5. Realizar 100 km de meio fio e lâminas de água para evitar danos ao pavimento de ruas e avenidas;
6. Plantar 20 mil árvores nativas da flora amapaense, prevenindo as ondas de calor;
7. Monitorar 100% da frota de ônibus por GPS;
8. Instituir programa de educação ambiental nas escolas da rede municipal;
9. Incentivar a geração de energia renovável;
10. Implantar um novo padrão de uso racional da água e eficiência energética em 100% dos novos projetos de edificações;
11. Implantar programa de qualidade para os “Carrinheiros” (coletores particulares de resíduos recicláveis);

12. Implantar os parquímetros no estacionamento das ruas do centro da cidade;
13. Implantar Hortas Urbanas Comunitárias em áreas de vulnerabilidade social;
14. Implantar as faixas azuis para corredores de ônibus rápido nas vias de ligação da cidade e no centro da cidade;
15. Implantação de parques e áreas de lazer em áreas degradadas e de interesse de proteção ambiental;
16. Fazer a licitação das empresas de transporte público;
17. Criar o terminal Hidroviário de Macapá;
18. Criar o Parque dos Ipês na rodovia Norte Sul com cerca de 15 a 20 hectares com pista de caminhada, arborização, pista de ciclismo, playground, academia ao ar livre e pista de skate;
19. Criar atracadouros nos distritos para facilitar transporte de pessoas e cargas;
20. Criar 04 centros de integração do transporte público municipal, garantindo o bilhete único;
21. Construir 30 km de calçadas nas ruas com blocos intertravados;
22. Construir 100 km de malha cicloviária (ciclovias, ciclorotas e ciclo-faixas);
23. Aumentar em 50% o número de semáforos nos cruzamentos de Macapá;
24. Aumentar em 50% a frota de ônibus com acessibilidade as pessoas com deficiência;
25. Aumentar em 30% a frota de ônibus;
26. Aumentar em 10% o uso do sistema de transporte público de Macapá;
27. Ampliar em 50% sinalização horizontal e vertical da cidade de Macapá;
28. 30 mil famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária (PPA, 2021, p. 41-42).

O eixo Desenvolvimento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente lista 28 (vinte e oito) objetivos referentes à pavimentação, implantação de programas, sistema de transporte público, regularização fundiária e outros. No referido eixo não se encontrou objetivos específicos para as pessoas idosas.

De acordo com a análise realizada nos seis eixos estruturantes acima, 4 (quatro) eixos estruturantes não apresentaram objetivos para políticas públicas à pessoa idosa, apenas 2 (dois) eixos corresponderam ao objetivo da pesquisa, que são os eixos: Desenvolvimento em Saúde Coletiva e Desenvolvimento Humano, que somam 3 (três) políticas públicas elaboradas diretamente à população idosa.

No PPA Macapá o referido plano apresenta um rol de Metas e Prioridades para o ano 2022.

Foram selecionados entre os três programas de governo as metas e prioridades para 2022 (TABELA 4). O PROBEM tem 33 ações, o PRODES possui 17 ações e o PROAD tem 53 ações a serem desenvolvidas durante o ano. As ações listadas no PPA Macapá estão distribuídas, na maioria, em manutenção ou revitalização de logradouros ou secretarias municipais, aquisição de material permanente e construção de prédios. Enfatiza-se que devido não ser o objeto de análise, não foi possível saber se essas ações foram executadas no ano passado.

Tabela 4 – Metas e prioridades para 2022 – PPA Macapá

PROGRAMAS	AÇÕES
PROBEM	33
PRODES	17
PROAD	53
Total	103

Fonte: Elaborado pela autora com informações do PPA (2021).

As políticas públicas para a população idosa não foram contempladas nas metas e prioridades para 2022 no PPA. Certamente, há uma contraposição entre as ações do PPA Macapá e as Disposições Preliminares do Estatuto do Idoso “Art.3º § 1º A garantia de prioridade compreende:

II – Preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas” (ESTATUTO, 2003, p. 8-9). Nas metas e prioridades para 2022 não consta nenhuma política selecionada nos eixos estratégicos para a pessoa idosa, no primeiro ano em vigor após a aprovação do PPA Macapá.

Neste ponto da pesquisa, fica claro a importância de se priorizar a oferta de políticas públicas que possam atender a demanda de idosos no município de Macapá, visto que no próprio documento, a menção da gestão municipal está direcionada “para um único objetivo comum: construir uma sociedade livre, democrática, inclusiva, igualitária, segura e justa” (PPA, 2021, p. 43).

Em conclusão, nessa análise dos resultados do PPA Macapá, destaco que a pessoa idosa na sociedade brasileira precisa ser mais valorizada pelo poder público, pois, sabe-se que essa demanda a cada ano vem apresentando crescente número populacional e requer um olhar mais atencioso, nos segmentos públicos Federal, Estadual e Municipal.

O Estado do Amapá está entre os menores índices de crescimento e concentração de pessoas idosas no país, todavia, sabe-se que a qualidade vida é um dos fatores que favorecem a longevidade humana. Vale lembrar que o envelhecimento no Brasil não é homogêneo, pois, esse processo ocorre de maneira desigual nas regiões do país e a desigualdade social interfere nos hábitos saudáveis que melhoram as condições no processo de envelhecer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes da promulgação da Carta Magna em 1988, no Brasil, as ações governamentais tinham cunho caritativo e de proteção às pessoas idosas, pois, não existiam leis específicas para essa população que representava na época, o menor índice no topo da pirâmide etária.

A partir da Constituição Federal de 1988 é que as pessoas idosas conquistaram seus direitos sociais, sendo amparadas, protegidas e promovendo o seu acesso e garantia a serviços e benefícios por meio das políticas públicas.

Outro registro importante na Constituição foi o surgimento da lei que instituiu o Plano Plurianual para que gestores federais, estaduais e municipais elaborassem um planejamento baseado em diretrizes, objetivos e metas garantindo neste documento oficial a implantação de políticas públicas à população.

Essa pesquisa traçou, por objetivo geral, identificar as políticas públicas para pessoas idosas que estão incluídas no PPA do município de Macapá/AP. Os objetivos específicos na pesquisa foram os seguintes: Conhecer os aspectos históricos e socioeconômicos do município de Macapá; Descrever a estrutura do plano plurianual do município de Macapá; Verificar as políticas públicas para a pessoa idosa propostas no PPA Macapá 2022-2025. Em linhas gerais, a pesquisa atingiu seus objetivos propostos.

A pesquisa apresentou nos referenciais teóricos a ciência política pública e seus desdobramentos a fim de entender a elaboração e estrutura de um plano plurianual, também, dialogou-se sobre o envelhecimento apresentando alguns índices de pessoas idosas no Brasil, no estado do Amapá e município de Macapá, seguindo, traçou-se uma trajetória das políticas públicas a partir da CF/88, no sentido de conhecer os direitos sociais e de cidadania conquistados pelas pessoas idosas.

O PPA Macapá é um instrumento de planejamento de médio prazo do governo municipal e, seguiu os critérios de elaboração de um plano plurianual integrando diretrizes, objetivos, metas e indicadores. Em sua fase preliminar contou com a participação popular, embora, estivessem em um período pandêmico, as consultas públicas foram realizadas de forma remota e presencial. Ao final o projeto de lei nº 017/2021 foi aprovado e transformado na Lei nº 2.539/2021- PMM pela Câmara Municipal de Macapá.

Espera-se dos gestores a devida importância para se discutir a demanda da população idosa, pois, a transição demográfica na atualidade sinaliza uma preocupação diante da procura pelo serviço público, principalmente na área da saúde do idoso, porém sem desconsiderar os demais direitos fundamentais que se encontram no Estatuto da Pessoa Idosa.

Ademais, algumas políticas públicas precisam ser redirecionadas e outras precisam ser criadas e implementadas, visto que a população de idosos é uma questão de saúde pública e precisa estar em consonância com a realidade atual. É neste sentido que se percebe a importância das políticas públicas efetivas, a fim de proporcionar às pessoas idosas, o respeito pela sua condição, o acolhimento, a prevenção e a sua participação política pelos direitos sociais e humanos.

É oportuno destacar que essa pesquisa não respondeu a alguns problemas ou situações contemporâneas, abrindo uma lacuna, tal como, a feminização da velhice, fator relevante que precisa ser olhado e pensado em relação às políticas públicas de gênero, além de dar a resposta sobre o baixo índice de envelhecimento e concentração de idosos nos estados da região norte, sugerindo a outros pesquisadores se desdobrarem nestes assuntos.

Essa pesquisa pode contribuir no futuro com a percepção de como as pessoas idosas estão garantindo seus direitos e como esses direitos estão sendo efetivamente cumpridos ou alcançados, além de ampliar novos estudos ou formulações teóricas a respeito da problemática e os resultados que foram apresentados na pesquisa.

Conclui-se que além das formulações das políticas públicas nesta nova realidade pedirem urgência do poder público, também, percebeu-se que apesar do Estatuto da Pessoa Idosa garantir a preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas, na prática, as ações prioritárias do poder público se contrapõe ao dispositivo legal.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. **Estatuto da Pessoa Idosa**: lei é rebatizada para garantir inclusão. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/25/estatuto-da-pessoa-idosa-lei-e-rebatizada-para-garantir-inclusao>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p.12 – 42, jul/dez.,2015.
- ALVES, J. E. D. **Demografia e economia nos 200 anos da independência do Brasil e cenários para o século XXI**. Rio de Janeiro: ENS, 2022.
- ARENDT, H. **O que é política?** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- ASSIS, F. S. de; PARRA, C. R. **O envelhecimento bem sucedido e a participação nos serviços de convivência para idosos**. [S.l:s.n], 2015. Disponível em: <http://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0847.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL. 2022. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm>. Acesso em: 22 fev. 2023.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, D. S.; COSTA, O. G. P. **Roteiro para elaboração do PPA Municipal: 12 passos**. [S.l:s.n], 2013.
- BATISTA, M. P. P. *et al.* Políticas públicas para a população idosa: uma revisão com ênfase nas ações de saúde. **Rev. Ter. Ocup. Univ. São Paulo**, v. 22, n. 3, p. 200-207, set./dez. 2011.
- BERZINS, M. V.; BORGES, M. C. **Políticas públicas para um país que envelhece**. São Paulo: Martinari, 2012.
- BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: EdUnB, 1998.
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/programas-de-equipagem/chamamentos-publicos-Editais%20em%20andamento/ManualViverEnvelhecimentoAtivoeSaudavel.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.
- BRITO, D. M. C.; PALHARES, J. M. P.; FARIAS, R. T. S. Uma trajetória da territorialidade Amapaense. Bauru: **Ciência Geográfica**, v. 24, p.1539-1553, jan./dez., 2020.

CELLARD, A. A Análise Documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2022.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA - CLP . **Entendendo os conceitos básicos de políticas públicas**. [S.l.]: CLP, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>. Acesso em: 21 ago. 2022.

CENTRO INTERNACIONAL DE LONGEVIDADE - ILC. **Envelhecimento ativo**: um marco político em resposta à revolução de longevidade. Rio de Janeiro: [s.n], 2015.

COSTA, J. M.; SACRAMENTO, K. de A. Evolução urbana e questões socioambientais: um estudo de caso da ocupação das margens do Rio Amazonas no bairro Araxá, Macapá, Amapá Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, n. 56, p. 289–305, jan-jun. 2016.

COUTO, L. F.; JUNIOR, J. C. C. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**: texto para discussão. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 21 ago. 2022.

DALBERTO, C. R.; ERVILHA, G. T.; GOMES, A. P. Índice de desenvolvimento humano eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v. 45, n. 2. ago. 2015.

DARDENGO, C. F. R.; MAFRA, S. C. T. Os conceitos de velhice e envelhecimento ao longo do tempo: contradição ou adaptação? **Revista de Ciências Humanas**, v. 18, n. 2, jul./dez. 2018.

DÁTILO, G. M. P. de A.; CORDEIRO, A. P. **Envelhecimento humano**: diferentes olhares. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

DEBERT, G. G. Velho, terceira idade, idoso ou aposentado? Sobre diversos entendimentos acerca da velhice. **Revista Coletiva**, n. 5, jul./ago./set. 2011.

DIAS, E. N.; PAIS-RIBEIRO, J. L. Evolução das políticas públicas à pessoa idosa no Brasil. **Enfermagem Brasil**, v.6, p. 413-420, 2018.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. [S.l.]: Atlas, 2012.

FALEIROS, V. de P. A pessoa idosa e seus direitos: sociedade, política e constituição. In: BERZINS, M. V.; BORGES, M. C. **Políticas públicas para um país que envelhece**. São Paulo: Martinari, 2012. 304 p.

FERNANDES, M. T. de O.; SOARES, S. M. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. **Rev.Esc. Enferm USP**, p. 1494-1502, 2012. Disponível em: ee.usp.br/reeusp/. Acesso em: 21 ago. 2022.

FERREIRA, A. P.; TEIXEIRA, S. M. Direitos da pessoa idosa: desafios à sua efetivação na sociedade brasileira. **Argumentum**, Vitória, v. 6, n.1, p. 160-173, jan./jun. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 175 p.

GUIMARÃES FILHO, R. de M. **A evolução do planejamento federal e a participação legislativa**. Brasília: [s.n], 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512/r14314.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pirâmide etária**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html>. Acesso em: 10 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **População cresce, mas número de pessoas com menos de 30 anos cai 5,4% de 2012 a 2021**. | Agência de Notícias (ibge.gov.br) . Acesso em: 7 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Disponível em: <https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/ap/macapa.html>. Acesso em: 7 ago. 2022.

KHOURY, H. **Desenvolvendo competências pessoais para viver bem a velhice**. Barueri, SP: Novo Século, 2017.

LIMA, L. **Breve histórico dos direitos dos idosos no Brasil e no mundo**. [S.l:s.n], 2019. Disponível em: <https://jus.com.br>. Acesso em: 9 jul. 2021.

LIMA, T. G. **Fundamentos em gerontologia e epidemiologia**. São Paulo:Senac, 2020.

LIMA, L. L.; D'AZCENSI, L. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LINS, I. L.; ANDRADE, L. V. R. A feminização da velhice: representação e silenciamento de demandas nos processos conferencistas de mulheres e pessoas idosas. **Mediações**, Londrina, v. 23, n. 3, p. 436-465, set.-dez. 2018.

LORETO, M.D. S.; ZANUNCIO, S. V. **A política nacional do idoso versus o ciclo de políticas públicas no Brasil.** [S.l.]: CIEH, 2017.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, SP: Pedagógica e Universitária, 1986.

MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A. Plano Plurianual municipal, instrumentalidade na gestão municipal e articulação com o Plano Plurianual estadual: estudo de caso do município de Curitiba e do estado do Paraná. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 42-61, jan./jun. 2012.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MILDENBERGER, J. H. **PPA municipal: regras atualizadas.** [S.l.:s.n], 2018. Disponível em: <https://cupdf.com/document/ppa-municipal-regras-atualizadas-municipal-regras-atualizadas-joao-henrique.html?page=1>. Acesso em: 8 ago. 2022.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MINAYO, M. de S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

NERI, A. L. Conceitos e teorias sobre envelhecimento. *In*: MALLOY-DINIZ, L. F.; FUENTES, D.; COSENZA, R. M. (org.) **Neuropsicologia do envelhecimento: uma abordagem multidimensional.** Porto Alegre: Artmed, 2013. p.22-26.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OMS. **Relatório mundial de envelhecimento e saúde.** [S.l.]: OMS, 2015. Disponível em: <http://sbgg.org.br/wp-content/uploads/2015/10/oms-envelhecimento-2015-port.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU News: perspectivas globais reportagens humanas.** [S.l.]: ONU, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

PAGLIARUSSI, M. S.; NOSSA, V.; LOPES, V. de A. A influência do plano plurianual nos indicadores de execução: um estudo exploratório na prefeitura de Vitória. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 29-45, jul./set. 2005.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 171-187, abr./jun. 2010.

PEREIRA, M. L.; ZAMBON, R. E. **Políticas setoriais e políticas setoriais contemporâneas.** Londrina: EdEducativa, 2018.

- PICCOLI, M. R.; BORTOLINI, C.; SERENA, V. Congruências e divergências entre o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento Público: o caso do município de Campos Novos – SC. **Revista de Administração da UEG**, v.9, n.2 maio/ago. 2018.
- PINHEIRO, O. D. S. dos; AREOSA, S. V. C. A importância de políticas públicas para idosos. **Baru**, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2018.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ. **Plano Plurianual (2022-2025)**: de coração por Macapá. Lei nº 2.539/2021. Macapá: SEMPLA, 2021.
- PROCOPIUCK, M. *et al.* O plano plurianual municipal no sistema de planejamento, orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 58, n. 4, p. 397-415 out./dez. 2007.
- RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.
- RUA, M. das G. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.
- SANTOS, I. E. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científica**. 9. ed. Niterói: Impetus, 2012.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, v.1, n.1, p.22-26, jul., 2009.
- SCHNEIDER, R. H; IRIGARAY, T. Q. O envelhecimento na atualidade: aspectos cronológicos, biológicos, psicológicos e sociais. **Estudos de Psicologia**. Campinas: out./dez. 2008.
- SCORTEGAGNA, P. A.; OLIVEIRA, R. de C. da S. **Idoso**: um novo ator social. [S.]: ANPED, 2012.
- SEBRAE. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.
- SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SECCHI, L., COELHO, F. de S., PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2019.
- SOUSA, M. A. B. de *et. al.* Análise da estrutura do plano plurianual dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. **Revista Gestão em Foco**, n. 13, p.22-25, 2021.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006,
- TANSEY, S. D.; JACKSON, N. A. **Política**. São Paulo: Saraiva, 2016. e-book.

TORRES, K. R. B. de O. *et al.* Evolução das políticas públicas para a saúde do idoso no contexto do Sistema Único de Saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, n. 1, p.22-26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312020300113>. Acesso em: 20 jul. 2022.

VERAS, R. P.; OLIVEIRA, M. Envelhecer no Brasil: a construção de um modelo de cuidado. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, pp. 1929-1936, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.04722018>. Acesso em: 20 ago. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Envelhecimento ativo**: uma política de saúde; Tradução Suzana Gontijo. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. Florianópolis: EdUFSC, 2013.